

LES
EMPLOYÉS DE MAIRIE

ÉTUDE SUR LE CONTRAT DE TRAVAIL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(SCIENCES JURIDIQUES)

PAR

J. DELAROUÉ

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

MEMBRES DU JURY :

Président : M. WEISS.

Professeur : M. PILLET.

Agrégé : M. JÈZE.

COULOMMIERS
IMPRIMERIE PAUL BRODARD

—
1911

LES
EMPLOYÉS DE MAIRIE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES
EMPLOYÉS DE MAIRIE

ÉTUDE SUR LE CONTRAT DE TRAVAIL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
(SCIENCES JURIDIQUES)

PAR

J. DELAROUÉ

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

MEMBRES DU JURY :

Président : M. WEISS.

Professeur : M. PILLET.

Agrégé : M. JÈZE.



COULOMMIERS
IMPRIMERIE PAUL BRODARD

—
1911

A MONSIEUR

ANDRÉ WEISS

PROFESSEUR DE DROIT A L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Témoignage de profond respect.

Que doit être le Contrat de travail des Employés communaux ?

Pour résoudre le problème, il nous faut en rappeler l'*Histoire*, puis étudier les *Éléments de la solution*.

Les Employés communaux ont des droits reconnus et d'autres qui leur sont offerts; leurs désirs ne sont pas satisfaits. Si nous voulons saisir le problème dans toute sa complexité, il nous faut faire la critique de tous ces matériaux, et nous guider sur les Principes de justice qui ont inspiré nos lois.

Notre solution ne contentera pas tous les intéressés: notre intention est plus modeste; des juristes autorisés et des législateurs expérimentés mettront au point la loi à intervenir; nous désirons recueillir les données de la solution et les présenter, bien plus que nous n'avons la prétention d'indiquer la solution définitive.

LES EMPLOYÉS DE MAIRIE

PREMIÈRE PARTIE L'HISTOIRE DE LA QUESTION

CHAPITRE I

Comment et pourquoi le problème du Contrat municipal de Travail s'est posé.

Les Secrétaires de mairie avaient, avant un Arrêt du Conseil d'État, de 1907, une situation très précaire. L'article 12 de la loi du 18 juillet 1837, décide :

« Le Maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la loi ne prescrit pas un mode de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. »

L'article 88 de la loi du 5 avril 1884 confirme ce pouvoir :

« Le Maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination.

« Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. »

Un Arrêt de la Cour de Cassation, du 12 juin 1883 disait :

« En l'état actuel de la législation française, le Secrétaire de mairie n'est pas un fonctionnaire public, il n'est qu'un simple commis ou employé de bureau dépourvu d'initiative et de responsabilité à raison des actes qu'il prépare, faisant l'office d'auxiliaire du Maire, qui a le pouvoir de le nommer et de le révoquer. »

Et telle avait été la jurisprudence constante.

On trouve textuellement, dans un arrêt de la Cour de Riom (D. P. 1873.2.33) :

« Considérant que l'allocation à l'intimé d'une somme de 600 francs à raison de sa révocation de Secrétaire de mairie de Roanne, ne fait aucunement tort à ce principe d'ordre public que l'autorité a le droit de révoquer, quand il lui plaît, tous les fonctionnaires de l'ordre administratif, sans être tenue de justifier jamais d'une cause de révocation ni de leur accorder une indemnité; — Qu'en effet, les Secrétaires de mairie ne sont point des fonctionnaires publics; — Que la loi organique du 18 juillet 1837 ne les nomme même pas, et que l'avis du Conseil d'État du 2 juillet 1807 décide que, de la manière la plus formelle, ils n'ont aucun caractère public; — Que le Maire ne peut leur déléguer aucune partie de ses attributions; — Qu'ainsi les Secrétaires de mairie sont de simples serviteurs de la mairie. »

Vers 1900, les Secrétaires de mairie, en présence de nombreuses révocations injustifiées, qui, paraît-il, sont d'usage, et surtout étaient d'usage à cette époque, dans

certaines régions de la France, se groupèrent en vue d'obtenir une situation plus stable; peut-être seuls en France, ils ne pouvaient trouver de juges, lorsqu'ils avaient raison contre le Maire qui les avait révoqués arbitrairement.

Depuis 1900, dans certaines communes, leur travail a été fortement accru; ils ne participent plus uniquement aux travaux qui intéressent directement la commune, mais ils sont obligés de prêter leur concours aux services du Département et de l'État, en dressant des statistiques, par exemple, pour le dégrèvement des petites cotes foncières, pour l'assistance médicale gratuite, pour les déclarations des étrangers, le recrutement, les réquisitions militaires. Pour tant de services, les traitements sont souvent insuffisants. La cherté de la vie a augmenté; les ouvriers ont souvent eu recours à la grève pour obtenir un salaire plus élevé, mais les Employés de mairie n'ont pas toujours obtenu les traitements qui leur étaient nécessaires pour vivre.

D'un autre côté, le favoritisme fait de plus en plus de ravages chez les fonctionnaires de l'État comme chez les Employés de mairie.

Toutes ces raisons expliquent la généralisation de notre problème. Il n'avait été question d'abord, pour les Employés de mairie, que de revendiquer la stabilité et des Juges; aujourd'hui, il s'agit de la réglementation de tous les éléments du Contrat de travail : traitement, discipline, avancement, recrutement, retraites. A l'origine, il n'était encore question que des *Secrétaires de mairie*;

aujourd'hui, il s'agit du Contrat de travail pour tous les *Employés et Travailleurs municipaux*, secrétaires, employés, agents de police, cantonniers..... Dès 1906, dans son rapport du 25 mars 1906, M. Jubert, Secrétaire de la mairie de Maisons-Laffitte, reprochait au projet de loi déposé par M. Gervais de ne pas comprendre tous les Employés de mairie.

Depuis 1907, certains droits ont été reconnus aux Employés de mairie. Ils ont surtout des Juges ; le Conseil d'État s'est arrogé compétence. Le Gouvernement, le Parlement, les Maires ont cherché eux-mêmes la solution la plus favorable à la stabilité des Employés de mairie. Il paraît probable que la situation sera réglée assez prochainement par un texte de loi. En tout cas, la question a été maintes fois approfondie et discutée ; il semble bien que tous les arguments ont été exposés et que toutes les solutions possibles ont été envisagées.

CHAPITRE II

Des droits reconnus actuellement aux Employés de Mairie.

A. — Droits reconnus par le Conseil d'État.

Depuis 1890, il était admis sans contestation que les ouvriers de l'État pouvaient réclamer le bénéfice de la loi du 27 décembre 1890, modifiant l'article 1780 du Code civil. Mais la jurisprudence admettait, tout au contraire, presque unanimement, que cet article ne pouvait être invoqué, ni par les fonctionnaires, ni par les employés de l'État, des départements ou des communes. Les tribunaux judiciaires auraient été incompétents pour en connaître, la révocation ayant le caractère d'un acte administratif, et les tribunaux administratifs n'auraient pas eu qualité pour allouer des dommages-intérêts à l'employé révoqué, cette révocation ayant eu le caractère d'un acte de puissance publique.

Malgré toute l'autorité qui s'attachait à une jurispru-

dence consacrée par les trois plus hautes juridictions de l'État, Tribunal des conflits, Cour de Cassation, et Conseil d'État, certains auteurs n'hésitaient pas à considérer les solutions qu'elle consacrait comme inacceptables. Ainsi que l'ont démontré MM. Berthélemy et Bourguin, cette jurisprudence reposait sur une confusion évidente entre les fonctions d'*autorité* et les fonctions de *gestion*. Un Préfet, un Procureur exercent des fonctions d'autorité; leur révocation échappe à l'appréciation des tribunaux, soit; mais un employé qui exerce des fonctions de gestion, est lié à l'État ou à la Commune par un Contrat de louage de services, et le Gouvernement ou le Maire sont tenus de respecter ce Contrat, comme ils respectent tous les Contrats de l'État ou de la Commune, vis-à-vis de toutes autres personnes.

Cédant aux considérations que faisait ainsi valoir, avec raison, la doctrine de nos plus éminents jurisconsultes et professeurs, le Conseil d'État changeait sa jurisprudence, par un premier Arrêt du 15 février 1907, qu'il a confirmé depuis par plusieurs autres. En citant intégralement quelques-uns de ces Arrêts, nous remarquerons qu'ils reposent, d'une part sur l'article 1780 du Code civil, mais implicitement, et d'autre part explicitement sur l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, aux termes duquel tous les fonctionnaires civils ou militaires, tous les ouvriers et employés de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou

d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté.

1^{er} ARRÊT. — **Affaire Lacourte.**

Le 19 mai 1904, le Maire du Cateau avait révoqué, par lettre, M. Lacourte, et, par délibération du 17 août 1904, le Conseil municipal du Cateau lui avait refusé une indemnité à raison de cette révocation. M. Lacourte présenta, le 8 octobre 1904, une requête devant le Conseil d'État, lui demandant d'annuler la délibération du 17 août 1904.

« Le Conseil d'État, statuant au Contentieux,

.
« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Lacourte, employé pendant plus de 24 ans à la mairie du Cateau et qui y occupait, depuis plusieurs années, les fonctions de Secrétaire général de la mairie, avec les traitements et allocations de 3 500 francs, a été par lettre du Maire de cette commune, du 19 mai 1904, révoqué de son emploi, à la date du 30 juin 1904, sans qu'aucune faute de service pût être relevée contre lui; que cette mesure, dans les circonstances où elle est intervenue, a causé au sieur Lacourte un préjudice dont il est fondé à demander réparation;

« Considérant que le sieur Lacourte, ayant rempli effectivement les fonctions de Secrétaire général de la mairie jusqu'au 30 juin 1904, les sommes qu'il a reçues de la Commune, à titre de traitement pour les mois de mai et juin 1904, ne sauraient constituer une réparation du dommage à lui causé;

« Qu'il sera fait une équitable appréciation du dommage en allouant une indemnité de 3 500 francs, au sieur Lacourte;

« Décide :

« ARTICLE PREMIER. — La délibération sus-visée du Conseil municipal du Cateau du 17 août 1904 est annulée.

« ARTICLE 2. — La Commune du Cateau paiera, au sieur Lacourte, une indemnité de 3 500 francs.

« ARTICLE 3. — La Commune du Cateau est condamnée aux dépens.

« Lu en séance publique, le 15 février 1907. »

Le Conseil d'État applique donc nettement, dans cet Arrêté, le principe de l'article 1780 du Code civil, que « la résiliation du Contrat de louage de services, fait sans détermination de durée, par la volonté d'un seul contractant, peut donner lieu à des dommages-intérêts », notamment en cas de congé brusque ou non motivé par des raisons professionnelles.

2^e ARRÊT. — Affaire Beaudelot.

Par Arrêté du 30 juillet 1906, le Maire de Saint-Denis révoquait M. Beaudelot de ses fonctions de Professeur de gymnastique dans les écoles de la Ville, sans communiquer son dossier à M. Beaudelot. Celui-ci, le 1^{er} octobre 1906, introduisait devant le Conseil d'État une requête tendant à l'annulation de cet Arrêté.

« Le Conseil d'État, statuant au Contentieux,

« Considérant que la loi du 22 avril 1905, dans son article 65, dispose que « tous fonctionnaires civils ou militaires, tous les employés ou ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques, et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté » ;

« Considérant que cette disposition de loi a pour but d'empêcher qu'un fonctionnaire ou employé puisse être frappé d'une peine disciplinaire, sans avoir été avisé des motifs de la mesure prise contre lui, sans avoir été mis à même de présenter ses moyens de défense ;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le Maire de Saint-Denis a relevé le sieur Beudelot de ses fonctions de professeur de gymnastique dans les écoles de la Ville, sans lui faire aucune communication relative à la mesure dont il a été l'objet, que dès lors, sans qu'il y ait lieu de s'arrêter à l'affirmation du Ministre de l'Intérieur, d'après laquelle il n'aurait pas existé de véritable dossier au nom du sieur Beudelot, ce dernier est fondé à soutenir qu'il n'a pas été satisfait aux prescriptions de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 ;

« Décide :

« ARTICLE PREMIER. — L'arrêté du Maire de Saint-Denis, en date du 30 juillet 1906 est annulé.

.
« Lu en séance publique le 22 mai 1908. »

Cet Arrêt est donc basé sur ce fait que la révocation a été

prononcée, sans la communication à M. Beudelot des motifs, pour lesquels il était révoqué, ce qui revient à dire, au fond, sur le fait que la révocation a pu être prononcée sans motifs déclarés et discutés.

3^e ARRÊT. — **Affaire Linnocent, Danger et Vimont.**

MM. Linnocent, secrétaire adjoint de la Mairie de Gravelle; Danger, secrétaire en chef, et Vimont, employé de la même Mairie, avaient été révoqués par le Maire pour une légère faute, peut-être même pour un prétexte, en juillet 1908 : l'un s'était servi de la griffe de la Mairie pour une autorisation de transport de corps, et les autres avaient révélé à quelques personnes cette raison pour laquelle leur camarade était révoqué.

Ne citons que l'Arrêt du Conseil d'État, en ce qui concerne Linnocent; les deux autres sont identiques, *mutatis mutandis*.

M. Linnocent avait introduit sa requête, le 22 septembre 1908, tendant à l'annulation de l'arrêté de révocation par le Maire, en date du 1^{er} août 1908 et de la délibération du Conseil municipal de Gravelle, en date du 12 août 1908, rejetant la demande de 3 000 francs d'indemnité présentée par M. Linnocent.

« Le Conseil d'État statuant au Contentieux,

« Sur les conclusions du sieur Linnocent, tendant à

l'annulation de l'arrêté du Maire de Graville-Sainte-Honorine, en date du 1^{er} août 1908 ;

« Considérant que la loi du 22 avril 1905 dispose que tous les fonctionnaires civils ou militaires, tous les ouvriers et employés de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté ;

« Considérant que cette disposition de loi a pour but d'empêcher qu'aucun fonctionnaire ou employé puisse être frappé d'une peine disciplinaire sans avoir été avisé des motifs de la mesure prise contre lui, et sans avoir été mis à même de présenter ses moyens de défense ;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction et qu'il n'est pas contesté, qu'il a été pourvu au remplacement du sieur Linnocent dans ses fonctions de secrétaire adjoint de la Mairie de Graville-Sainte-Honorine, sans qu'il ait été mis à même de prendre connaissance de son dossier et de présenter ses moyens de défense ; que dès lors le requérant est fondé à soutenir qu'il n'a pas été satisfait aux prescriptions de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, et à demander l'annulation de l'arrêté du Maire de ladite commune, en date du 1^{er} août 1908 ;

« Sur les conclusions du sieur Linnocent, tendant à l'allocation d'une indemnité :

« Considérant que l'annulation de l'arrêté par lequel le maire de Graville-Sainte-Honorine a remplacé le sieur Linnocent dans ses fonctions de secrétaire de la mairie, a pour conséquence le droit pour le requérant d'obtenir le paiement du traitement dont il a été privé à partir du

1^{er} septembre 1908 jusqu'au jour où sa situation sera régulièrement fixée; que cette allocation constitue la seule réparation à laquelle le sieur Linnocent soit fondé à prétendre; qu'ainsi il n'est pas fondé à demander à la commune de Graville-Sainte-Honorine une indemnité distincte de cette allocation;

« Décide :

« ARTICLE PREMIER. — L'arrêté susvisé du Maire de Graville-Sainte-Honorine du 1^{er} août 1908 est annulé en tant qu'il a révoqué le sieur Linnocent de ses fonctions de secrétaire adjoint de la Mairie.

« ART. 2. — La commune de Graville-Sainte-Honorine paiera au sieur Linnocent le traitement dont jouissait cet agent en qualité de secrétaire adjoint de la mairie, à partir du 1^{er} septembre 1908 jusqu'à la date où sa situation sera régulièrement fixée. »

« Lu en séance publique, le 1^{er} juillet 1910. »

Pour cette troisième décision, nous faisons la même observation que pour la seconde; indirectement, le Conseil d'État accorde une indemnité, parce qu'au fond *la révocation n'a pas été motivée*; il ne faudrait pas croire que le Conseil d'État applique simplement la formalité édictée par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905; il s'inspire des mêmes raisons qui ont inspiré le législateur : « Toute révocation doit être justifiée par de bonnes raisons; autrement, elle donne lieu à des dommages-intérêts, si elle a causé un préjudice à celui qui a été révoqué. » Il s'agit d'autre chose que d'une simple formalité qui aurait été omise.

4^e ARRÊT. — Affaire Lecompte.

M. Lévêque, Maire de Marez, congédia par un ordre oral le secrétaire de la Mairie, M. Lecompte, le 17 mai 1908, parce que M. Lecompte s'était rendu coupable d'une faute de service envers le Maire, mais antérieurement à la nomination de celui-ci; M. Lecompte avait protesté contre une allégation de M. Lévêque, (avant que celui-ci ne fût Maire), qui l'accusait d'avoir commis un faux en écriture. Le secrétaire révoqué adressa au Conseil municipal une demande en indemnité de révocation; le 6 juin 1908, le Conseil municipal rejeta cette demande. M. Lecompte présenta alors une requête au Conseil d'État, tendant à annuler cette délibération du 6 juin 1908.

« Le Conseil d'État statuant au Contentieux,

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que, si le sieur Lecompte a été privé de son emploi de secrétaire de la mairie de Marez *par un brusque congédiement*, il s'était rendu coupable de certaines fautes de service;

« Qu'il sera fait une exacte appréciation des circonstances de l'affaire, en condamnant la commune à lui payer une somme de cent francs pour lui tenir compte tant à la fois du travail effectif qu'il a fourni pendant le mois de mai 1908 que de l'indemnité à laquelle il a droit,

« Décide :

ARTICLE PREMIER. — La délibération attaquée du Conseil municipal de la commune de Marez en date du 6 juin 1908 est annulée.

« ART. 2. — La commune de Marez paiera au sieur Lecompte une somme de 100 francs.

« Lu en séance publique le 17 juin 1910. »

Dans cette décision, le Conseil d'État s'attribue compétence pour apprécier le quantum des dommages-intérêts, même quand le brusque congédiement est partiellement motivé.

5^e ARRÊT. — Affaire Brousse.

Le sieur Brousse, architecte-voyer de la commune d'Aumale (Seine-Inférieure), a été révoqué par arrêté municipal du 6 août 1900. Par délibération du 23 août 1900, le Conseil municipal rejeta la demande en indemnité formée par l'intéressé.

Brousse estimant que son licenciement pouvait être assimilé à une difficulté relative à l'exécution d'un marché de travaux publics, s'adressa au Conseil de préfecture qui, par arrêté du 30 décembre 1901, se déclara incompétent.

A la suite de la nouvelle jurisprudence du Conseil d'État, Brousse porta sa demande au Conseil d'État, en se basant sur ce fait que la délibération du Conseil municipal ne lui avait jamais été notifiée et que, par conséquent, aucun délai ne pouvait lui être opposé.

Le Conseil d'État lui a donné raison.

Il a confirmé sa jurisprudence, en décidant, comme dans l'arrêt du 18 février 1907 : 1^o Que la révocation non justifiée par une faute de service cause un préjudice à l'intéressé, à qui réparation *est due*; 2^o qu'en cas de refus (total ou partiel) d'indemnité par le Conseil municipal, le Conseil d'État, juge de droit commun, était seul compé-

tent, à l'exclusion des tribunaux judiciaires comme du Conseil de Préfecture.

Enfin, il décide que la délibération du Conseil municipal doit être notifiée à l'intéressé, faute de quoi aucun délai n'est opposable à celui-ci.

(31 janvier 1908.)

Cet Arrêt est intéressant, car l'affaire remontait déjà à sept ans; en 1901, M. Brousse n'avait pas trouvé de Juges. Le Conseil d'État, en acceptant ce pourvoi, a marqué fermement son intention de suivre sa nouvelle Jurisprudence.

Il n'est pas sans intérêt de fixer exactement le caractère de ces décisions du Conseil d'État, car, à notre avis, certains secrétaires de mairie ont pu se tromper sur leur portée. On lit, en effet, dans le « Bulletin officiel de l'Union nationale des Secrétaires et Employés de mairie », qui annonçait l'Arrêt du Conseil d'État dans l'affaire de Graville :

« Les conséquences des décisions du Conseil d'État sont que la Commune de Graville paiera à nos camarades Danger, Linnocent et Vimont, leurs traitements à partir du 1^{er} septembre 1908 jusqu'à la date où leur situation sera régulièrement fixée.

« Ces conséquences se traduisent par des chiffres qui ont leur éloquence : Danger, Linnocent et Vimont avaient des traitements respectifs de 3 200 francs, 1 900 et 840 francs, soit en tout 5 940 francs par an. En admettant que leur situation soit régulièrement fixée au 1^{er} septembre 1910,

il faudra leur payer 11 880 francs, sans compter les dépens.

« Et ce n'est pas tout.

« La situation de Danger, Linnocent et Vimont ne peut être régulièrement fixée que par leur réintégration dans leurs emplois, ou par des indemnités de congédiement dont le chiffre serait à débattre entre les intéressés et le Conseil municipal de Graville, sauf recours en justice, faute d'entente.

« Dans le premier cas, M. Valentino est obligé de licencier le personnel pris en remplacement de Danger, Linnocent et Vimont en lui offrant des indemnités satisfaisantes de congédiement sous peine de recevoir en pleine figure un nouveau soufflet du Conseil d'État et, dans le second cas, il faut encore payer. »

Nous lisons de même, à ce même *Bulletin Officiel*, quelques mois après :

Les Révocations de Graville.

« Est-ce la fin ou n'est-ce qu'une étape ?

« Le Maire de Graville a « régularisé », le 22 novembre 1910, la situation de nos camarades Danger, Linnocent et Vimont — que nos lecteurs connaissent par les articles déjà publiés dans le *Bulletin*, — en les révoquant régulièrement, avec effet du 1^{er} janvier 1911.

« Nous disons *régulièrement* parce que, cette fois, les arrêtés du Maire de Graville visent l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, dont il n'était pas fait mention dans les arrêtés précédents de M. Valentino, annulés par le Conseil d'État, ce qui ne veut pas dire que les nouveaux arrêtés soient valables.

« En effet si, il y a deux ans et demi, les dossiers respectifs de Danger, Linnocent et Vimont n'ont pu être produits ainsi que le veut la loi de 1905, ce qui a d'ailleurs amené l'annulation des arrêtés, c'est bien certainement parce qu'ils n'existaient pas, sinon le Maire de Graville s'en serait prévalu pour justifier ses arrêtés.

« Or, depuis leur première révocation annulée pour excès de pouvoir, Danger, Linnocent et Vimont n'ayant jamais pu, d'ordre du Maire, pénétrer dans les bureaux, on se demande quelles fautes professionnelles ils ont bien pu commettre pour justifier les secondes révocations.

« En admettant même que ces révocations soient fondées, la question se pose de savoir si Danger, Linnocent et Vimont ne peuvent prétendre à une indemnité de renvoi proportionnée au nombre de leurs années de services à Graville, supérieure par conséquent aux cinq semaines de traitement que leur donnent les derniers arrêtés de révocation (22 novembre 1910 au 1^{er} janvier 1911), les seuls qui comptent.

« Nous ne savons encore ce que feront les camarades de Graville, qui ont jusqu'au 22 janvier prochain pour intenter une nouvelle action à leur Commune devant le Conseil d'État. »

Il semble bien qu'il y ait là une erreur.

C'est à titre de *dommages-intérêts* que les Arrêtés de révocation ou les délibérations des Conseils municipaux sont annulés; la décision du Conseil d'État dit textuellement : « Considérant que l'annulation de l'arrêté du Maire a pour conséquence le droit pour le requérant d'obtenir le paiement du traitement dont il a été privé à partir du

1^{er} septembre 1908 jusqu'au jour où sa situation sera régulièrement fixée. » M. Maringer, Conseiller d'État, directeur du Ministère de l'Intérieur, donnait au Conseil d'État, le 25 juin 1910, l'avis du Ministre de l'Intérieur, en ces termes : « L'annulation de l'arrêté municipal rendra sans objet, à mon avis, le recours contentieux formé par les intéressés et tendant à l'allocation d'une indemnité; par le seul fait, en effet, que l'arrêté de révocation aura été rapporté, les intéressés seront réintégrés *de plano* dans leur emploi, et ils auront droit au paiement des mensualités de leurs traitements échus depuis le mois d'août 1908; le montant de ces mensualités constituera une indemnité suffisante. »

Il est évident que si le Conseil d'État réintégrait les employés révoqués dans leur fonction, il violerait le principe posé par le paragraphe 2 de l'article 1780 du Code civil : « Le louage de services, fait sans détermination de durée, peut toujours cesser par la volonté d'une des parties contractantes ». Il faut entendre les Arrêts du Conseil d'État en ce sens : « Les employés ont été révoqués irrégulièrement; donc l'Arrêté de révocation est annulé, avec cette signification que cette irrégularité entraîne des dommages-intérêts au profit de l'employé. Mais, celui-ci, *une fois révoqué régulièrement*, n'a plus de dommages-intérêts à faire valoir pour avoir été révoqué, puisque ces dommages, il les a obtenus par un Arrêt du Conseil d'État. » On ne peut déduire deux fois la même action en Justice.

Le Conseil d'État ne peut songer à *réintégrer*, ni direc-

tement, par une décision de réintégration, ni indirectement, par une annulation d'un Arrêté municipal, un Employé dont le Maire est libre de ne plus vouloir, aux termes mêmes de ce 2^e § de l'article 1780 ¹.

B. — *Droits reconnus par des arrêtés de nomination.*

Le Bureau permanent du Congrès des Maires adressa, en août 1910, aux Maires de France, un Questionnaire, dont nous extrayons l'une des questions : « Comment sanctionner le Règlement municipal de travail, en cas de conflit entre l'Employé et l'Administration municipale?... Par une Loi?... Par d'autres moyens que fournit le droit commun actuel? par exemple, par des décrets prévus dans les Arrêtés de nomination? »

M. le Maire de Compiègne répondait avec raison :

« Contre les révocations arbitraires, qu'il faut prévenir et empêcher le plus possible, je ne vois qu'un moyen : c'est de prévoir, dans les arrêtés de nomination des Employés, des décrets importants basés par exemple sur une année ou deux de traitement. Devant l'obligation de payer à leurs serviteurs des décrets aussi élevés, les municipalités reculeront, ou hésiteront tout au moins, à briser la carrière d'employés que leurs opinions seules désigneraient

1. Le Conseil d'État vient de confirmer sa jurisprudence, sur les indemnités dues en cas de congédiement brusque, dans plusieurs affaires récentes, et au courant de ces trois premiers mois de 1911. Affaires de la mairie de Montluçon, de Cannes, de Carcassonne. Les employés de la mairie de Cannes ont tous obtenu le bénéfice de l'assistance judiciaire devant le Conseil d'État, et ceux de Carcassonne ont obtenu la liquidation de leur retraite et des indemnités.

à la vindicte d'un Maire ou de ses Conseillers municipaux.

« Je ne demande pas qu'une loi vienne enlever au Maire le droit de révoquer un employé, mais je veux que ce droit soit tempéré par des obligations qui feront réfléchir les intéressés, avant de prendre une mesure arbitraire. »

Dès le 8 décembre 1904, M. le Maire de Melun prenait un Arrêté dont les articles 5 et 6 disent textuellement :

« ARTICLE PREMIER. — Mademoiselle X. est nommée....

« ART. 5. — Mademoiselle X. ayant demandé un congé, (elle était institutrice de l'État), à l'effet de rendre à la Municipalité le service qu'elle lui demandait, la Municipalité melunaise prend l'engagement de la prévenir six mois avant le 1^{er} octobre de chaque année ou de lui payer une indemnité de 1 200 francs, pour le cas où Mademoiselle X. serait forcée de quitter son poste et sans raisons majeures.

« ART. 6. — Le présent Arrêté sera lu en Séance du Conseil municipal en janvier 1905 et approuvé pour tout ce qui est susceptible d'une délibération du Conseil municipal. »

Nous estimons avec ces deux administrateurs municipaux que de tels Arrêtés de nomination, une fois approuvés par le Conseil municipal, constituent une protection très efficace en faveur des employés.

C. — *Droits reconnus par les règlements municipaux actuels.*

Dans les Communes, qui n'ont pas de Contrat exprès de travail, il n'est pas juste de dire qu'il n'existe pas de

Règlement, car les conditions du travail des employés municipaux sont réglées partout, soit par des délibérations spéciales et de détail du Conseil municipal et portant sur le traitement, le travail à fournir,..... et aussi par les usages suivis jusque-là pour les employés dans chacune de nos Mairies. Cependant il faut reconnaître que cette Réglementation fragmentaire ou tacite est insuffisante, par le fait même qu'elle est fragmentaire ou tacite.

Dans un assez grand nombre de communes, il existe des Règlements municipaux exprès et qui visent le recrutement, le traitement, l'avancement, la discipline, les retraites des employés municipaux. Qu'il nous suffise d'en analyser quelques-uns.

Bordeaux. — Le Règlement sur le personnel des bureaux de la Mairie date du 1^{er} mars 1876; il a été remanié par Arrêté municipal du 12 avril 1901. Il règle l'organisation, le traitement, l'admission et l'avancement.

« Aucun employé ne pourra être nommé dans les bureaux de la mairie qu'à la suite d'un concours.

« Le programme du concours sera réglé par arrêté du Maire qui déterminera en même temps la composition du jury et fixera le nombre maximum des candidats à admettre. Toutefois ce nombre ne devra jamais être supérieur à dix.

« Les candidats devront être âgés de seize ans au moins et de vingt-huit ans au plus, au moment du concours.

« Les employés titulaires seront pris parmi les surnuméraires ayant vingt et un ans révolus, comptant au moins

six mois de service, et ayant donné des preuves suffisantes d'aptitude à la titularisation.

« Chaque année, dans le courant du mois de mars, tous les expéditionnaires ayant un traitement de 1 800 francs seront appelés à un examen ayant pour objet l'obtention du titre de « rédacteur ».

« Le programme de cet examen et la composition du jury seront déterminés par arrêté du Maire.

« Les employés qui déclareront ne pas vouloir prendre part à l'examen resteront classés dans la catégorie des expéditionnaires.

« Chaque année, dans la deuxième quinzaine de janvier, la réunion des chefs de division ou assimilés, sous la présidence du secrétaire de la ville, établira une liste de propositions :

« 1° De rédacteurs aptes à l'emploi de chef de bureau ;

« 2° De chefs de bureau aptes à l'emploi de sous-chefs de division ;

« 3° De sous-chefs de division aptes à l'emploi de chefs de division.

« Comme base de ses propositions, la réunion des chefs n'aura pas à tenir compte de la classe, mais uniquement du grade. Toutefois, les candidats chefs de bureau ne pourront être pris que parmi les rédacteurs ayant au moins 2 200 francs de traitement.

« Le vote aura lieu au scrutin pour chaque candidat, au moyen de boules blanches et noires.

« Tout candidat n'ayant pas obtenu un nombre de boules blanches égal aux $\frac{2}{3}$ des votants devra être éliminé.

« La liste ainsi établie sera remise au Maire et après examen et éliminations nouvelles, s'il y a lieu, elle sera transformée en liste définitive de classement.

« En cas de vacance ou de création d'emploi, les chefs et sous-chefs de division et les chefs de bureau ne pourront être pris que sur cette liste.

« Au-dessus de 1 800 francs, le traitement ne pourra être augmenté qu'après un délai minimum de deux ans à compter de la dernière augmentation.

« Les nominations, promotions de grade ou augmentations de traitement, seront subordonnées aux besoins du service et à la situation du crédit affecté au personnel des bureaux du service intérieur ».

Mâcon. — Le Règlement date du 20 décembre 1904. Il porte sur la nomination, le traitement, l'avancement et la discipline; il a la forme d'un Arrêté du Maire.

« Nul ne pourra être nommé à un emploi quelconque et rétribué par traitement s'il n'a fait dans cet emploi un stage de six mois, pendant lequel l'Administration pourra s'assurer de son travail et de sa conduite.

« Pendant les six mois de stage, les Agents seront payés au prorata du nombre de journées de travail; leur traitement ne subira aucune retenue obligatoire pour la retraite.

« La durée du stage pourra, au gré du Maire, être prolongée.

« Pourront être dispensés de stage, les employés déjà attachés à un poste sensiblement équivalent de l'Administration de Mâcon ou de l'Administration communale d'une autre localité. Pourront être également dispensés de stage, les Agents qui doivent, pour remplir leurs fonctions valablement, être assermentés.

« Les candidats aux emplois de la Mairie devront justifier, par un examen que leur fera subir telle personne que

le Maire désigne, d'une instruction primaire suffisante et de quelques connaissances administratives sommaires.

« Tout employé débutant dans l'administration municipale jouira d'un traitement minimum; exception est faite pour les employés sortant d'une Administration dépendante de l'Administration municipale de Mâcon (hospices, bureau de bienfaisance, etc...), lesquels jouiront d'un traitement au moins égal au leur, et pour ceux déjà attachés à l'Administration municipale ou dépendant de l'Administration municipale d'une autre commune qui pourront, si le Maire en décide ainsi, avoir dès leur nomination un traitement supérieur au minimum prévu.

« Aucune augmentation de traitement ne pourra être accordée, à aucun employé, que deux ans après leur titularisation ou deux ans après le point de départ de l'augmentation précédente. Chaque augmentation ne pourra, pour quelque raison que ce soit, excéder 200 francs. En aucun cas, les traitements acquis ne pourront être diminués.

« Les peines qui peuvent frapper les employés communaux titulaires sont :

« 1° La première réprimande;

« 2° La seconde réprimande;

« 3° L'amende;

« 4° La suspension;

« 5° La révocation.

« Aucune de ces peines ne pourra être prononcée contre un employé s'il n'a déjà encouru la peine immédiatement inférieure; sauf toutefois pour fautes graves contre l'honneur ou contre les bonnes mœurs, ou encore en cas de condamnation à une peine entraînant une incapacité civile ou politique.

« Un registre journal *ad hoc* mentionnera les punitions encourues par les employés de la Ville.

« La réprimande, l'amende et la suspension seront prononcées par le Maire pour une faute dans le service.

« L'amende ne pourra être infligée qu'une seule fois à un même employé et ne pourra excéder 1/10 du traitement mensuel; la somme retenue sera versée à la Caisse de l'Association des Secrétaires de Mairie, employés et agents municipaux de Saône-et-Loire ou à défaut restera dans la caisse municipale.

« La suspension ne pourra excéder quinze jours.

« La révocation ne pourra être prononcée par le Maire qu'après que l'employé aura été convoqué et entendu, s'il le désire, devant un Conseil de discipline, lequel Conseil donnera simplement, et au scrutin secret, son avis.

« L'avis du Conseil de discipline n'engage aucunement le Maire, lequel restera libre de prendre telle mesure qu'il jugera opportune.

« La délibération de ce Conseil contenant les explications de l'employé sera transcrite sur le registre prévu plus haut; les explications écrites de l'employé seront annexées à ce registre.

« Le Conseil de discipline se composera de trois délégués autres que le Maire et ses adjoints, nommés par le Conseil municipal, du Juge de Paix du canton et du Receveur municipal. Il nommera dans son sein un rapporteur.

« Le rapporteur devra faire une enquête approfondie sur les faits reprochés à l'employé; il entendra toutes les personnes et se fera représenter tous documents qu'il jugera utile; lecture de son rapport sera donnée à l'employé. »

Lyon. — L'Arrêté du Maire de Lyon, en date du 9 mars 1906, crée un Conseil de discipline.

« Le Maire désigne chaque année deux fonctionnaires, employés ou ouvriers, qui sont appelés à siéger au Conseil de discipline pour les affaires ressortissant à leur catégorie.

« Ces membres sont désignés pour un an; ils ne peuvent pas être renommés immédiatement.

« Le Conseil est composé, pour l'examen de chaque affaire, des membres de droit et de deux représentants de la catégorie à laquelle appartient l'employé en cause. En cas d'absence ou d'empêchement, les membres de droit sont suppléés par des chefs de service désignés par le Maire. Les membres des catégories sont, le cas échéant, remplacés par des suppléants pris dans leur catégorie.

« Le Conseil délibère sur des rapports écrits présentés par les chefs de service; il a le droit d'appeler devant lui l'employé intéressé. Ce dernier a, de son côté, le droit de présenter en personne ses moyens de défense devant le Conseil de discipline, s'il indique son intention d'user de cette faculté.

« Les peines disciplinaires sont prononcées par le Maire après avis du Conseil de discipline. »

Le Maire n'est pas tenu de suivre l'avis donné par le Conseil de discipline.

Le 26 décembre 1906, le Maire de Lyon arrêta un Règlement général, pour donner de solides garanties à l'important personnel des services municipaux. Cet arrêté prévoit la composition du personnel « classé » ou « non classé », les conditions de recrutement, par le concours,

par l'examen professionnel ou par le simple stage, selon les catégories, l'avancement, l'emploi d'auxiliaires, les indemnités, les congés, et les mesures disciplinaires.

Dijon. — Le Maire de Dijon prit le 24 juillet 1906 l'arrêté suivant :

« Vu la délibération du Conseil municipal en date du 26 mars 1906 :

« Considérant, etc....

« Arrêtons :

« **ARTICLE PREMIER.** — Il est institué auprès de l'Administration municipale un Conseil disciplinaire chargé de délibérer sur la suite à donner aux fautes commises par les employés municipaux, chaque fois que le Maire estimera que ces fautes peuvent entraîner la mise à pied, sans traitement, d'au moins quatre jours, la rétrogradation ou la révocation.

« Le Maire n'est pas lié par la délibération du Conseil de discipline, mais cette délibération portant infliction de la mesure prise contre l'employé puni, sera toujours visée dans l'arrêté municipal.

« **ART. 2.** — Le Conseil est composé de sept membres, savoir :

« Trois conseillers municipaux désignés par le Maire ;

« Trois employés municipaux désignés par les groupements organisés dans le personnel municipal, également agréés par le Maire ;

« Un membre étranger à l'administration choisi par les six premiers.

« **ART. 3.** — Le Conseil de discipline élit son président et son secrétaire. Il se réunit sur convocation du président

et délibère sur les rapports écrits présentés par les chefs de service, s'il s'agit d'employés, ou par le Maire, s'il s'agit de chefs de service.

« Il peut consulter toutes les pièces du dossier de l'employé intéressé; il a le droit de faire appeler ce dernier devant lui, comme l'employé a, de son côté, le droit de présenter en personne ses moyens de défense devant le Conseil de discipline. »

Nevers — L'Arrêté municipal réglementaire est du 26 décembre 1906. Il règle les mêmes points que les autres Règlements municipaux. Il crée un Conseil de discipline, dont les décisions ne lient pas le Maire.

« Les infractions au règlement et les fautes de service, outre la mention qui en est faite sur l'état individuel, peuvent donner lieu, suivant les cas :

« 1° A un avertissement du Maire;

« 2° A la réprimande;

« 3° A la suppression de tout congé annuel;

« 4° A la suspension avec privation de traitement;

« 5° A la rétrogradation;

« 6° A la révocation.

« Au cas où le Maire jugerait que l'employé peut être frappé de rétrogradation ou de révocation, celui-ci sera préalablement convoqué devant un Conseil de discipline composé du Maire, des adjoints, de 3 membres du Conseil municipal désignés par cette assemblée, du chef du personnel, d'un chef de bureau désigné par le sort, d'un employé du grade de l'employé faisant l'objet de l'enquête, également désigné par le sort, du Receveur municipal et du Juge de Paix.

« Les faits reprochés, les explications de l'employé et la délibération du Conseil de discipline seront transcrits sur un registre spécial.

« Le vote aura lieu au bulletin secret.

« En cas de faute grave entachant l'honneur, ou lorsque l'employé aurait déjà été l'objet d'une peine prononcée par le Conseil de discipline, la rétrogradation ou la révocation pourront être prononcées par le Maire sans l'avis du Conseil de discipline.

« Cette mesure entraîne pour l'employé la perte des versements effectués à la caisse des retraites, sans récupération ni indemnité d'aucune sorte. »

Levallois-Perret. — Dans cette commune, l'Arrêté réglementaire fut appliqué le 1^{er} mars 1908. Il crée également un Conseil de discipline, qui *propose*, mais ne *dispose* pas.

« Toutes les fautes graves pour lesquelles la réprimande du chef de service est une punition insuffisante, sont soumises à l'appréciation d'un Conseil d'enquête.

« Le Conseil d'enquête est composé :

« 1° De l'Adjoint chargé du service correspondant, Président;

« 2° De deux Conseillers municipaux élus par leurs collègues;

« 3° Du secrétaire général et du chef de service.

« Le Conseil d'enquête convoque l'intéressé, qui peut se faire assister par un ou deux de ses collègues. Après examen des faits incriminés, en tenant compte des antécédents et de la loyauté des explications fournies par l'inté-

ressé, le Conseil d'enquête propose au Maire l'une des peines disciplinaires suivantes.

« Les peines disciplinaires peuvent être :

« 1° La privation de tout ou partie du congé annuel;

« 2° La suppression de tout ou partie de la gratification annuelle;

« 3° La suppression de l'augmentation régulière;

« 4° La mise à pied pour un temps déterminé;

« 5° La rétrogradation;

« 6° La révocation. »

Sanvic. — Le Règlement de Sanvic date du 9 novembre 1908; il institue aussi un Conseil de discipline. A noter cette particularité que les différents Règlements de Sanvic ont été publiés en 1909, sous le titre : *le Contrat de travail municipal*, expression qui avait été employée, croyons-nous, pour la première fois par le Rapporteur de la question au Congrès des Maires, dans son Rapport provisoire, d'octobre 1908.

Nancy. — L'Arrêté réglementaire est daté du 27 juin 1910.

Nous en concluons que les Règlements municipaux vont toujours en se multipliant. En 1907, il était signalé 77 Règlements municipaux; nul doute qu'ils ne soient aujourd'hui en plus grand nombre. Leur valeur est considérable, au point de vue de la protection qu'ils accordent aux Employés. S'agit-il d'apprécier en justice les Conflits

nés du Contrat de travail? Le juge se reportera à ces Règlements pour apprécier les difficultés nées pendant leur validité. Un Maire a-t-il pris un nouvel Arrêté pour modifier la Réglementation antérieure? Il est lié, au moins moralement, vis-à-vis des employés actuellement en fonctions; dans les Arrêts que nous avons analysés plus haut, les situations acquises sont d'ailleurs respectées, toujours d'une manière expresse.

Un point est à retenir avec soin : aucun des Arrêts, qui créent un Conseil de discipline, n'impose au Maire l'obligation de suivre l'avis du Conseil de discipline; nous en tirerons plus loin la conséquence. Néanmoins les décisions récentes du Conseil d'État, les Arrêts de nomination avec dédit, les Règlements municipaux paraîtront peut-être des mesures déjà très efficaces pour assurer la stabilité des employés et pour les défendre contre tout arbitraire.

CHAPITRE III

Les droits qui sont offerts aux Employés de mairie par l'initiative parlementaire, par la Commission extra-parlementaire, par le Gouvernement et par le Congrès des Maires.

A. — *Initiative parlementaire.*

Depuis une dizaine d'années, les Membres du Parlement se préoccupent de la question de la stabilité des Employés de mairie.

Le 24 mars 1902, M. Gervais, député de la Seine, déposait sur le bureau de la Chambre des députés, un projet de loi résumant à peu de chose près les différents vœux qui avaient été formulés par le Congrès national des Secrétaires de Mairie, en 1900, et ayant pour but : 1° de limiter le recrutement des Secrétaires et Employés de mairie parmi les seuls candidats remplissant certaines conditions d'aptitude qui seraient déterminées par un Règlement d'administration publique; 2° de soustraire ces mêmes Secrétaires et Employés aux funestes effets des fluctuations de la politique, en subordonnant le droit de

révocation du Maire à l'avis conforme d'un Conseil de discipline, dont la composition et le fonctionnement seraient également déterminés par un Règlement d'administration publique.

Ce projet de loi, devenu caduc, par suite du renouvellement de la Chambre des Députés, au mois de mai 1902, a été présenté de nouveau par M. Gervais sur les instances du Président de l'Association nationale des Secrétaires et Employés de Mairie, M. Th. Tissier, le 6 décembre 1902, et renvoyé directement à la Commission d'administration générale départementale et communale et de décentralisation.

La Commission de décentralisation déposa le texte suivant sur le Bureau de la Chambre :

Proposition de Loi.

« ARTICLE UNIQUE. — Les articles 51 et 88 de la loi du 5 avril 1884 sont ainsi modifiés :

« ART. 51. — Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants. En cas de partage, sauf le cas de scrutin secret, la voix du Président est prépondérante. Le vote a lieu au scrutin public sur la demande du quart des membres présents; les noms des votants avec la désignation de leurs votes sont insérés au procès-verbal. Il est voté au scrutin secret, toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame ou qu'il s'agit, *soit* de procéder à une nomination ou présentation, *soit de donner un avis sur une révocation.*

« ART. 88. — Le Maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois; *les secrétaires de mairie ne peuvent être révoqués que sur l'avis conforme du Conseil municipal.* Il peut faire assermenter, etc. »

Ce qu'il est intéressant de remarquer sur ces deux propositions de M. Gervais et de la Commission de décentralisation, c'est que M. Gervais demandait à un Règlement d'administration publique de constituer un Conseil de discipline, tandis que la Commission de décentralisation, pour ne pas porter atteinte à l'autonomie communale, exigeait seulement un avis conforme du Conseil municipal, en ce qui concerne la révocation des Secrétaires de mairie.

B. — *Commission extra-parlementaire.*

Le 23 mai 1906, un arrêté de M. le Ministre de l'Intérieur constituait une Commission chargée d'étudier les modifications qu'il pourrait y avoir lieu d'apporter à l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 en ce qui concerne les Secrétaires et Employés de mairie, ainsi que toutes les mesures susceptibles d'améliorer leur situation matérielle et morale.

Cette Commission prit les résolutions dont voici le texte :

« Nul ne pourra être nommé secrétaire ou employé de

mairie s'il ne réunit les conditions d'aptitude qui seront déterminées par un Règlement d'administration publique.

« Les secrétaires ou employés de mairie ne pourront être suspendus ou révoqués que par arrêté motivé du Maire, pris sur l'avis conforme du Conseil municipal donné au scrutin secret.

« Le secrétaire ou l'employé privé de son emploi pour d'autres motifs que des motifs d'ordre professionnel aura droit à une pension calculée sur le temps de ses services dans la commune, à raison d'un soixantième de son dernier traitement par année de service. L'action en indemnité sera portée devant le Conseil de Préfecture, sauf appel au Conseil d'État.

« Un tarif des traitements minima à allouer aux secrétaires et employés de mairie sera établi, en prenant pour base le chiffre de la population de chaque commune, par les soins du Ministre de l'Intérieur qui le portera à la connaissance des Préfets. Ceux-ci inviteront les Conseils municipaux à relever les traitements qui seraient inférieurs au dit tarif.

« Les ministres de l'Intérieur et des Finances sont priés de faire étudier la constitution et le fonctionnement d'une Caisse générale de Retraites pour les employés et secrétaires de mairie, ainsi que les conditions dans lesquelles le Département et l'État pourraient y participer. »

En ce qui concerne le premier paragraphe, il est bien entendu, dit la Commission extra-parlementaire, que le Règlement ne devra imposer qu'un minimum de connaissances à exiger de tous les candidats, et que, si chaque Conseil municipal était tenu d'établir un Règlement

général type, en vertu du décret d'administration publique, les municipalités resteraient libres de déterminer les conditions spéciales pour la nomination aux divers emplois communaux.

Le Règlement serait pris par le Maire, après avis du Conseil municipal.

En ce qui concerne le 2^e paragraphe de ces résolutions, la Commission s'est prononcée à l'unanimité pour l'adoption d'un texte qui subordonne la suspension ou la révocation par le Maire à un avis conforme du Conseil municipal donné au scrutin secret. Ce système est identique à celui auquel la Commission de décentralisation de la Chambre des députés de la huitième législature avait donné son adhésion. Il n'a pas paru possible d'admettre l'institution d'un Conseil de discipline qui porterait une atteinte grave à l'autorité du Maire.

La Commission comptait sur l'obligation de demander l'avis du Conseil municipal pour empêcher bien des suspensions ou des révocations irréfléchies. Elle comptait également sur l'obligation de motiver l'arrêté de suspension ou de révocation.

Des conclusions de la Commission extra-parlementaire, retenons que le Conseil municipal, seul, sera consulté sur la suspension ou la révocation de l'employé, et que, d'autre part, l'indemnité est fixée à forfait à raison du soixantième du dernier traitement par année de service.

Retenons encore que l'action en indemnité sera portée devant le Conseil de Préfecture et en appel au Conseil d'État.

Quant aux traitements et retraites des employés, on voit par la lecture de la 2^e et de la 3^e résolutions que la Commission extra-parlementaire n'a jamais pensé les introduire dans un texte légal.

C. — *Gouvernement et Projets de loi.*

I. — M. Clémenceau, Président du Conseil, déposa, le 28 février 1908, le projet de loi suivant :

« ARTICLE PREMIER. — L'article 88 de la loi du 5 avril 1884 est modifié ainsi qu'il suit :

« ART. 88. — Le Maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. Nul ne pourra cependant être nommé secrétaire de mairie s'il ne réunit les conditions d'aptitude qui seront déterminées par un règlement d'administration publique.

« Le Maire suspend et révoque les titulaires de ces emplois; toutefois, les secrétaires ou employés de mairie ne pourront être suspendus ou révoqués que par arrêté motivé, pris sur l'avis conforme du Conseil municipal donné au scrutin secret.

« Il peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui, mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet. »

« ART. 2. — Le secrétaire ou l'employé de mairie privé de son emploi pour d'autres motifs que des motifs d'ordre professionnel aura droit à une pension calculée sur le temps de ses services dans la commune, à raison d'un soixantième de son dernier traitement par année de ser-

vice. En cas de contestation, l'action sera portée devant le Conseil de Préfecture, sauf appel au Conseil d'État. »

« Fait à Paris, le 27 février 1908.

« Signé : A. FALLIÈRES. »

L'exposé des motifs constate la situation instable des employés de mairie, et indique la difficulté de la question. « Il faut en effet considérer les intérêts des employés municipaux et les prérogatives dont les municipalités se montrent si jalouses. »

II. — Le 19 février 1909, la Commission d'administration générale de la Chambre avait entendu MM. le Président du Conseil, Briand, Caillaux et Barthou, au sujet du Statut des fonctionnaires.

Les Ministres n'étaient pas d'avis que les employés départementaux et communaux fussent compris dans ce Statut.

La Commission passa outre et décida de le rendre applicable aux personnels départementaux et communaux.

Mais, dans la première quinzaine de juin, les journaux publièrent une Note dont voici la teneur :

« La Commission a décidé qu'il n'y avait pas lieu d'augmenter le nombre des fonctionnaires et que le projet concernant les employés communaux était contraire au développement des libertés communales; elle a pensé que, si respectables que soient les intérêts particuliers, ils doivent céder le pas aux considérations d'ordre général; la bonne

gestion des affaires municipales, l'autorité et la responsabilité du Maire, dont ils sont les auxiliaires directs, exigent que les secrétaires et employés de mairie soient choisis et révoqués par lui, l'intervention du Préfet en cette matière ne pouvant être qu'une nouvelle atteinte à la liberté communale. »

La Commission de la Chambre des députés avait en effet changé d'avis et refusé d'inscrire les employés communaux au nombre des fonctionnaires devant bénéficier du Statut. Le Rapporteur, M. Chaigne, écrivait le 19 mai 1906 à M. Rondeau, secrétaire de la Mairie de Nantes, la phrase suivante : « Je ne crois pas, par précaution de tactique, qu'il faille alourdir le projet de loi actuel du « Statut » de la question des franchises communales; si le Statut est adopté, votre tour ne tardera pas à venir. On peut bien dire : « Où le père a passé, passera bien l'enfant. »

Dans le courant de ce même mois de mai 1909, le Gouvernement avait décidé d'incorporer les Employés de mairie au Statut des fonctionnaires, après avoir, lui aussi, varié, puisque le 19 février 1909 il s'opposait à cette incorporation.

Définitivement, le 30 juin 1910, M. Briand déposait un Projet sur le Statut des fonctionnaires, dont l'article 29 est ainsi conçu :

« ART. 29. — Des Règlements d'administration publique détermineront dans quelle mesure et suivant quelles

modalités les règles de la présente loi seront applicables aux fonctionnaires des départements et des communes. »

Ce Statut des fonctionnaires règle le recrutement, l'avancement, la discipline, et les associations des Fonctionnaires.

A l'occasion de ces projets de lois déposés par le Gouvernement, qu'il nous suffise de faire remarquer qu'ils ne prévoient ni un minimum de salaire et de traitement, ni l'institution des retraites. D'ailleurs, toutes les questions du Statut des fonctionnaires communaux sont laissées entières, le Conseil d'Etat restant libre, d'après l'article 29 de son Règlement d'administration publique. Il nous sera même permis de dire que ce pouvoir laissé au Conseil d'État paraît exorbitant, surtout en ce qui concerne le Conseil de discipline. Comment le Conseil d'Etat pourrait-il organiser, en vertu de cet article 29, un Conseil de discipline, qui pourrait prévaloir contre l'article 88 de la loi municipale de 1884?

D. — Congrès des Maires.

Le premier Congrès des Maires de France eut lieu le 21 mai 1907; ce fut moins un Congrès que la préparation du 2^e Congrès, qui eut lieu le 10 décembre 1907. On peut dire que le premier Congrès fixa simplement l'ordre du jour du second. Dès ce 10 décembre 1907, c'est-à-dire dès le début même du Congrès des Maires, la question pré-

occupa les Maires de notre pays. Le Rapport préparatoire fut rédigé par M. Beauchet, maire de Nancy ; il y est écrit (p. 207) : « Plusieurs Maires, ceux d'Aix-en-Provence, de Lunéville et de Saint-Nazaire, demandent qu'on assure des garanties spéciales aux fonctionnaires municipaux, qu'on les protège notamment contre des révocations arbitraires, qu'ils soient à même de se défendre avant d'être atteints par une mesure disciplinaire. Il est regrettable, en effet, que des employés ou même des chefs de service, rompus au fonctionnement de la vie locale, puissent être licenciés du jour au lendemain, sans la moindre faute professionnelle de leur part. La proposition est intéressante. Sans doute elle ne touche que d'assez loin au mouvement décentralisateur. Mais elle se lie à toutes celles qui, en ce moment, tendent à assurer un état aux fonctionnaires français. Elle doit d'ailleurs être rapprochée de la récente jurisprudence du Conseil d'Etat, qui s'oriente très résolument dans ce sens. A tous ces égards, elle mérite donc d'être prise en très sérieuse considération. »

M. Dumont, Maire de Dunkerque, défenseur des employés municipaux, disait textuellement : « Je ne crois pas que ce serait diminuer l'autorité des Maires que d'admettre le recours des secrétaires et des employés de mairie devant le Conseil de Préfecture statuant au contentieux. »

Deux courants se manifestèrent pendant la discussion. Les uns pensaient qu'une loi devait fixer le Statut des

Employés municipaux; ce courant se trouve dans les deux ordres du jour de M. Dumont et de M. Barabant :

« Le Congrès émet le vœu que le Gouvernement, par application des mêmes principes qui l'ont déjà conduit à protéger tous les fonctionnaires de l'État contre l'arbitraire, veuille bien prendre les mesures nécessaires pour donner aux employés et agents communaux, avant les prochaines élections municipales, un Statut définitif d'après lequel ces employés et agents, en échange des garanties de capacité qui leur seraient demandées, obtiendraient des garanties corrélatives de stabilité. » (M. Dumont.)

« Émet le vœu :

« Que les fonctions de secrétaires et employés municipaux soient réglementées, par une loi, dans le sens du vœu émis par le Congrès des secrétaires et employés municipaux de 1903. » (M. Barabant.)

Le deuxième courant était hostile à l'intervention du Parlement, au moins pour la fixation de tous les détails du Statut.

Le Maire de Melun est d'avis (Compte rendu de 2^e Congrès des Maires, 4^e séance) « que l'intervention de l'État serait fâcheuse; ce serait, suivant lui, renverser les conditions habituelles entre patrons et employés. Les Maires n'ont pas besoin de lois pour leur dicter leur conduite. »

« M. Beauchet, maire de Nancy, se déclare hostile aussi à l'intervention du Parlement. Il suffirait, dit-il, que le Congrès invitât les Maires à prendre des dispositions en faveur de la stabilité des employés de mairie. »

Le Maire de Melun présenta le vœu suivant, qui sauvegardait pleinement l'autonomie communale :

« Le Congrès déclare qu'il y a lieu d'établir un Statut complet pour les secrétaires et employés de mairie en vue de leur assurer la stabilité, de fixer les conditions de leur nomination, de leur avancement et de la discipline ;

« Invite les Maires à fixer ce Statut par tous les moyens à leur disposition dans l'état actuel du droit commun ;

« Charge son bureau de mettre à l'étude cette question et d'envoyer aux Maires des indications utiles à ce sujet. »

Enfin, comme il fallait s'y attendre, une troisième tendance se manifesta au moment des conclusions fermes. Le Maire de Nevers proposa le vœu suivant :

« Le Congrès des Maires ;

« Désireux de donner la sécurité à ses collaborateurs, les employés municipaux ;

« Voulant, toutefois, ne porter aucune atteinte aux prérogatives communales ;

« Émet le vœu :

« Qu'une loi oblige les municipalités à prendre toutes mesures pour assurer la stabilité équitable des employés municipaux. »

La loi n'eût ainsi imposé que le principe de faire un Règlement municipal.

Quant au Congrès, il accepta le vœu du Maire de Caen, qui s'inspirait simplement des idées des Maires de Melun

et de Nancy, et qui s'opposait à l'intervention, même d'une loi obligeant les municipalités à régler elles-mêmes le Contrat de travail. Voici le texte du vœu du Maire de Caen :

« Le Congrès est d'avis que les Maires de France assurent la stabilité des employés municipaux en établissant un Statut complet réglant les conditions de leur nomination, de leur travail, de leur avancement, ce Statut devant comporter l'institution d'un Conseil de discipline. »

Ce vœu fut adopté à l'unanimité, moins 5 voix.

Le troisième Congrès des Maires reprit la question, sur le rapport provisoire du Maire de Melun. La question était généralisée; le titre en devenait : *Le Contrat de Travail municipal*. Le Rapporteur provisoire écrivait :

« Il y a lieu de généraliser cette question et de songer à tous les travailleurs et salariés de la Commune, au lieu de ne traiter que la question des secrétaires et employés de mairie. Il y a lieu également de parler de tous les éléments du Contrat de Travail, et de ne pas s'arrêter seulement aux punitions et à la discipline. »

Le Rapporteur provisoire concluait en ces termes :

« On a eu tort trop longtemps de considérer les nominations et les révocations par arrêtés municipaux comme des actes de puissance publique contre lesquels nul recours n'était possible. Quand un acte blesse des droits

et des intérêts légitimes, il doit être susceptible de recours devant des juges.

« Les travailleurs municipaux ont droit à des juges. D'ailleurs le Conseil d'État les leur donne aujourd'hui; il s'attribue compétence pour apprécier le préjudice causé par une révocation que des fautes professionnelles ne motivent pas. (Le Cateau. Arrêt du 15 février 1907. — Beaudelot, professeur de gymnastique à Saint-Denis. Arrêté de révocation annulé par l'arrêt du 22 mai 1908.)

« Mais le Conseil d'État est loin de nos communes; les formalités sont longues et difficiles.

« Demandons *que la jurisprudence de ces deux arrêts soit régularisée par une loi qui fixera la juridiction compétente.*

« D'autre part, un règlement du contrat de travail est nécessaire dans nos mairies.

« Quels services demandons-nous à nos employés et ouvriers?

« Quelles conditions exigeons-nous pour leur entrée au service de la Commune, pour leur nomination définitive?

« Quel salaire et quel avancement leur promettons-nous?

« Quelles fautes aurons-nous à reprocher et quelle sanction leur donner?

« Comment assurerons-nous aux travailleurs municipaux une retraite pour leur vieillesse, ou des indemnités pendant leurs maladies ou leurs congés?

« Ce *Règlement du Contrat de Travail* sera de nature à préciser les obligations réciproques et à faciliter la solution des conflits, s'il s'en produit.

« Nous entendons bien qu'il est utile de créer un *Con-*

seil de discipline, dans les conditions qui le rendent impartial. Ce Conseil de discipline jouerait le rôle d'arbitre amiable et *non de juge légal*, à peu près comme le Juge de Paix peut être arbitre dans une grève entre patrons et ouvriers. Le Maire ne serait pas lié par les décisions du Conseil de discipline. Le seul juge légal serait le Conseil de Préfecture et le Conseil d'État.

« En conséquence nous proposons au Congrès :

« 1° D'émettre le vœu que le paragraphe suivant soit inséré dans l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 : « Les actions nées du contrat de travail municipal seront portées devant le Conseil de Préfecture, sauf appel au Conseil d'État ».

« Ou encore, si l'on préfère ne pas toucher à la loi de 1884, que le paragraphe suivant soit ajouté à l'énumération de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui fixe la compétence des Conseils de Préfecture : « Les actions, nées du contrat de travail municipal ».

« 2° D'établir un *Règlement municipal modèle du Contrat de travail* et qui règlera le service et le travail demandés, le recrutement et la nomination, la discipline, les retraites et certaines règles concernant le salaire.

« Il semble qu'ainsi le contrat de travail municipal restera dans les règles du droit commun, sans que l'autonomie communale, ou les droits du Maire, subissent la moindre atteinte, et d'autre part que la commune devient un bon patron, qui règle les conditions de travail avec la plus grande équité possible et soumet les conflits à des juges, après avoir essayé une tentative d'arbitrage entre les intéressés ».

Ces conclusions furent votées à l'unanimité.

À la suite d'une démarche du Comité exécutif de l'Union nationale des Secrétaires et Employés de Mairie, cette même question du Statut des Employés municipaux fut inscrite au programme du 5^e Congrès des Maires.

La question fut discutée à la séance du 3 novembre 1910. La discussion ne fit surgir aucune idée nouvelle; on y retrouva les deux courants du Congrès de 1907.

Certains Maires, comme ceux de la Rochelle et de Lyon, demandèrent qu'un texte de loi vînt fixer le Statut des Employés municipaux, en acceptant l'article 29 du projet de loi sur le Statut des fonctionnaires; d'autres, comme les Maires de Dôle et de Melun, voulaient laisser aux Conseils municipaux le droit d'établir le contrat de travail des employés de leur commune; le Maire de Dôle disait notamment :

« Des garanties, oui. Mais pourquoi des garanties nationales? Ces garanties nationales ne constituent-elles pas une nouvelle mainmise de l'État sur la Commune? Des garanties communales ne suffiraient-elles pas? Que chaque commune soit obligée d'établir un Contrat de Travail, et ce contrat constituera la garantie de l'employé. L'employé et la commune devront respecter les clauses de ce Contrat, et, comme l'exposait si clairement le Rapporteur provisoire, les conflits éventuels seraient tranchés par le Conseil de Préfecture et le Conseil d'État. »

Le Maire de Rochefort ajoutait :

« Il n'est nul besoin d'un Règlement d'Administration

publique ; il suffit que les Municipalités soient obligées de rédiger elles-mêmes un Règlement municipal en s'inspirant des contingences communales. »

Les deux tendances se concilièrent dans un ordre du jour rédigé en commun par les Maires de Lyon et de Melun :

« Le Congrès des Maires, considérant qu'il est indispensable d'assurer la stabilité des Employés municipaux,

« Émet le vœu qu'une loi impose aux Conseils municipaux l'obligation de donner aux Employés un Statut qui assure à ces Fonctionnaires — quand ils s'acquittent correctement de leurs fonctions — les garanties auxquelles ils ont droit, tout en sauvegardant l'autorité légitime du Maire et l'autonomie communale¹. »

Cette conclusion du Congrès des Maires de 1910 est extrêmement importante, car elle semble indiquer le maximum des concessions que les Maires sont disposés à faire à toutes les tendances étatistes ; il n'est pas probable qu'ils consentiront jamais à sacrifier volontairement un atome de plus de l'autonomie communale.

1. Cette dernière conclusion est la même que celle du Maire de Nevers, en 1907. Voir page 51. La loi à intervenir n'imposerait aux communes que l'obligation de faire un Statut, un Contrat de travail municipal.

CHAPITRE IV

En quoi ces offres paraissent insuffisantes aux Employés de mairie.

L'article 29 du Projet de loi déposé le 30 juin 1910 sur le Bureau de la Chambre des Députés par M. Briand, a seul trouvé grâce devant les critiques des Employés de mairie. C'est probablement parce que cet article 29, par lui-même, ne tranche en rien la question, mais se borne à renvoyer la solution à un Règlement d'administration publique, que le Conseil d'État fera comme il l'entendra, sans trouver dans la loi la moindre indication à suivre.

A. — Critique du projet Clémenceau.

En revanche les conclusions de la Commission extra-parlementaire et le projet de loi de 1908 ont été vivement critiqués. Dans la séance de la Commission extra-parlementaire du 3 décembre 1907, M. Decencière, président

de l'Union nationale des Employés de Mairie, après avoir voté le texte aux termes duquel l'employé ne pouvait être révoqué que par arrêté motivé du Maire sur avis conforme du Conseil municipal, fit des réserves. Le Procès-verbal porte : « M. Decencière a voté le texte ci-dessus, bien qu'il ne réponde pas aux vœux du personnel qu'il représente. Il a cru devoir agir ainsi, parce qu'on assure qu'un texte plus audacieux aurait fait rejeter la réforme en bloc et qu'il est prudent de se contenter de ce minimum de satisfaction ».

A leur Congrès national du 15 août 1908, les Employés ont longuement discuté le projet de loi Clémenceau. Ils ont remarqué, avec raison, que le Maire, qui nomme, ne doit pas se retrancher derrière l'assemblée communale pour révoquer. Son Arrêté serait basé sur la discussion du Conseil et ne lui laisserait aucune responsabilité. Cette discussion aurait lieu en Comité secret, et ce serait un danger de plus. A la rigueur, un Employé peut, s'il a des difficultés avec le Maire, le traduire devant les Tribunaux, Conseil de Préfecture et Conseil d'État, mais pourrait-il y traduire un Conseil municipal tout entier? D'ailleurs les propositions du Maire ne sont-elles pas admises à peu près toujours par sa majorité? Tant que les Municipalités seront nommées au scrutin de liste, — chaque fois qu'au sein d'un Conseil municipal, il se trouvera une majorité et une minorité, — la solidarité liera les membres de la majorité. Les Employés auraient pu ajouter cette chose profondément regrettable, que la révocation d'un Employé

deviendrait, dans ce cas-là, une question purement politique et électorale.

Et, dès le 25 mars 1906, à propos de la Proposition Gervais, M. Jubert, secrétaire de la Mairie de Maisons-Laffitte, dans un Rapport remarquable, exprimait la pensée de tous ses collègues :

« Cette proposition de loi a causé une grande déception parmi nous, et cela, pour deux raisons : d'abord, parce qu'elle exclut injustement de ses dispositions les employés de mairie, dont elle se désintéresse entièrement; en second lieu, parce qu'elle n'apporte à la situation des secrétaires qu'une amélioration plus apparente que réelle.

« En effet, s'il est vrai que nous sommes tous en ce moment à la merci d'un maître absolu, le Maire, dont un simple caprice peut, quels que soient notre âge et nos charges de famille, nous priver du jour au lendemain d'une situation que nous avons acquise presque toujours au prix d'un pénible labeur et d'une longue patience, il faut bien reconnaître, d'un autre côté, que ce pouvoir absolu du Maire est tempéré, dans une certaine mesure, par le souci d'une lourde responsabilité et le besoin de sentir à côté de soi des auxiliaires expérimentés, que l'on ne remplacera peut-être pas facilement.

« Or, d'après la nouvelle loi proposée, cet état de choses se trouverait sensiblement modifié à l'égard du secrétaire de mairie, mais du secrétaire seul; celui-ci aurait désormais, en outre du Maire, chef responsable de l'administration de la commune, autant de maîtres à servir qu'il se trouverait de Partis différents dans le Conseil municipal.

Placé, par la force des choses, au milieu de ces Partis qui sont continuellement en lutte et soumis à leur domination d'autant plus despotique qu'elle est exempte de responsabilité, le secrétaire n'aurait pas trop de toute son énergie pour défendre sa situation constamment menacée de toutes parts, de telle sorte que je me demande où il puiserait encore la force nécessaire pour s'acquitter de ses devoirs professionnels, à la satisfaction du Maire, du Conseil municipal, du public et de sa conscience.

« Par conséquent, la proposition de la Commission, loin de remédier au mal dont nous souffrons tous, ne fait qu'aggraver ce mal à l'égard des secrétaires sans apporter aucun changement à la situation des employés.

« Aussi cette proposition, bien que formulée dans une intention dont on n'a peut-être pas assez tenu compte, a-t-elle causé un vif mécontentement chez tous les intéressés. »

En conséquence, au Congrès national du 15 août 1908, à l'unanimité, les Employés de Mairie demandaient que le Maire fût seul à révoquer, sans aucune intervention du Conseil municipal. Et c'est tellement bien là toute la pensée de l'Union nationale des Employés, que son Comité exécutif, en mars 1908, avant le Congrès et aussitôt le dépôt du Projet de loi par M. Clémenceau, avait amendé déjà les résolutions de la Commission extraparlamentaire en supprimant l'intervention du Conseil municipal.

TEXTE

des résolutions adoptées par
la Commission extra-par-
lementaire :

des résolutions adoptées par
la Commission extra-par-
lementaire et amendées
ensuite par le Comité exé-
cutif de l'*Union Nationale* :

Nomination et Stabilité.

Nul ne pourra être nommé
secrétaire ou employé de
mairie, s'il ne réunit les
conditions d'aptitude qui
seront déterminées par un
règlement d'administration
publique.

Les secrétaires ou em-
ployés de mairie ne pour-
ront être suspendus ou révo-
qués que par arrêté motivé
du Maire, *pris sur l'avis
conforme du Conseil muni-
cipal donné au scrutin secret.*

Le secrétaire ou l'employé
privé de son emploi pour
d'autres motifs que des mo-

Nul ne pourra être nommé
secrétaire ou employé de
mairie, s'il ne réunit les
conditions d'aptitudes *pro-
fessionnelles* qui seront déter-
minées par un règlement
d'administration publique.

Les secrétaires ou em-
ployés de mairie ne pour-
ront être suspendus, rétro-
gradés, diminués de traite-
ment, changés de service ou
révoqués qu'après avoir été
au préalable entendus et par
arrêté motivé du Maire,
*régulièrement notifié à l'inté-
ressé.*

Le secrétaire ou l'employé
privé de son emploi pour
d'autres motifs que des mo-

tifs d'ordre professionnel, aura droit à une pension annuelle calculée sur le temps de ses services dans la commune, à raison d'un soixantième de son *dernier* traitement par année de service.

L'action en indemnité sera portée devant le Conseil de Préfecture, sauf appel au Conseil d'État.

tifs d'ordre professionnel, aura droit à une pension annuelle calculée sur le temps de ses services dans la commune, à raison d'un soixantième de son traitement le plus élevé par année de service.

L'action en indemnité sera portée devant le Conseil de Préfecture, sauf appel au Conseil d'État.

A cet amendement, remis au Ministère de l'Intérieur par le Comité exécutif, étaient jointes quelques observations qui le précisaient :

« Il y a lieu d'exclure le Conseil municipal de la décision à prendre. Le Conseil municipal n'a qu'un pouvoir « délibérant » ; il n'est pas qualifié pour intervenir dans les rapports du Maire, chargé du pouvoir administratif et exécutif dont il est « seul responsable », avec le personnel nommé exclusivement par lui et assurant, sous la seule direction du Maire, l'Administration de la Commune et l'exécution des décisions.

« En effet cette immixtion du Conseil municipal porterait une atteinte très grave, sans aucun profit pour personne, à l'autorité et à la dignité du premier magistrat de la commune. Elle créerait, en outre, une véritable confusion de pouvoirs. Enfin, aucune raison ne s'opposerait, une fois ce précédent admis, à ce que l'Assemblée municipale exigeât d'être consultée de la même façon par le Maire

dans toutes les questions que la loi du 5 avril 1884 lui réserve le soin de trancher sous sa responsabilité personnelle. »

B. — *Critique des Règlements municipaux actuels.*

Les Maires ont arrêté des Règlements municipaux, sans que la loi les y contraignît. M. Jubert, employé de mairie, proposait en 1906 qu'un Règlement fût établi par le Conseil municipal et appliqué par le Maire, en ce qui concerne l'organisation d'une Commission de discipline. Les Congressistes faisaient observer à M. Jubert, que les Conseils municipaux changent tous les quatre ans, et que, ce qu'un Conseil municipal a fait, un autre Conseil municipal peut le défaire. Lorsque les Maires, dans leur deuxième Congrès de 1907, émirent le vœu qu'un Règlement municipal fût établi dans toutes nos communes, voici comment un journal corporatif des Employés municipaux l'accueillait :

« En émettant le vœu ci-dessus, les Maires des grandes villes de France ont certainement voulu nous être agréables et ils ont cru faire œuvre de justice ; nous les en remercions.

« Malheureusement ce vœu ne résout nullement la question ; un règlement élaboré par une ancienne édilité ne liera jamais que moralement l'édilité suivante, et ce n'est faire injure à personne que de dire que nous nous défions des liens moraux ; ce que nous demandons, ce sont des garanties certaines contre l'arbitraire et non des

garanties aléatoires, grâce auxquelles le régime du bon plaisir continuerait de s'exercer contre nous ».

Résumons-nous.

Les Employés de Mairie refusent ce que leur ont offert le Projet Clémenceau et les Congrès des Maires, d'abord parce que ces offres leur paraissent critiquables, mais surtout parce qu'elles ne correspondent pas à leurs désirs ; ils veulent, comme nous allons le voir, *un Conseil de discipline institué par la loi* et en dehors du Maire et du Conseil municipal, et *un Règlement institué par un Décret pris en Conseil d'État*, et en dehors encore du Maire et du Conseil municipal.

CHAPITRE V

Revendications formulées depuis dix ans par les Employés de mairie.

A. — Revendications essentielles.

Stabilité.

Le premier Congrès National des secrétaires et employés de mairie eut lieu en 1900; il émit le vœu :

« Que les conditions d'aptitude aux fonctions de secrétaire et employé de mairie soient fixées par la loi ou par un Règlement d'administration publique ;

« Que les secrétaires et employés de mairie ne puissent être révoqués par les Maires qu'après avis d'une Commission spéciale composée à la fois de maires et de secrétaires de mairie, l'intéressé entendu, et par un Arrêté motivé soumis à l'agrément du Préfet;

« Que les secrétaires et employés de mairie ne puissent être suspendus par les Maires que par Arrêté et pour une durée d'un mois au maximum. »

Le 2^e Congrès national, en 1905, reprit ce vœu, mais en supprimant les mots : « composée à la fois de maires et de secrétaires de mairie ».

Le 3^e Congrès, en 1906, reprit le vœu de 1900, tel qu'il était rédigé intégralement en 1900, en ajoutant le mot « conforme » après le mot « avis ».

Ce vœu porte sur les conditions d'aptitude à fixer pour les employés de mairie et sur la stabilité, mais on peut dire que la revendication essentielle des employés de mairie est la stabilité dans leurs fonctions.

Aussi, le 25 mars 1906, M. Jubert, secrétaire de la Mairie de Maisons-Laffitte, exposait-il à l'Assemblée nationale des employés de mairie, une proposition de loi, qui ne portait plus que sur la stabilité et qui demandait que le Conseil municipal fixât la composition de la commission de discipline, devant laquelle les employés seraient appelés à comparaître.

De son côté, M. Jean, Vice-Président du groupement de l'Orne, rédigeait un amendement au projet de loi élaboré par la Commission extraparlamentaire. De cet amendement, retenons les deux premiers articles, ainsi que les observations publiées à l'appui de cet amendement.

Texte. — « ARTICLE PREMIER. — Nul ne pourra être nommé secrétaire ou employé de mairie s'il ne réunit les conditions d'aptitude qui seront fixées par un Règlement d'administration publique.

« ART. 2. — Les secrétaires ou employés de mairie ne pourront être suspendus ou révoqués que par arrêté motivé du maire.

« Si l'employé juge injustifiée la mesure prise contre lui, il pourra se pourvoir devant le Conseil de Préfecture

et, en appel, devant le Conseil d'État, à l'effet de se faire allouer des dommages-intérêts pour brusque rupture de contrat. »

Observations. — « ARTICLE PREMIER. — Par cet article se trouve éliminée toute une catégorie de candidats : amis et agents électoraux d'un nouveau maire n'ayant aucune connaissance professionnelle.

« C'est là le premier gage de stabilité.

« ART. 2. — Je supprime l'avis du Conseil émis au scrutin secret. Un maire, parce que homme, hésiterait peut-être à frapper un autre homme et à le jeter sur le pavé. Une assemblée avec ses rancunes, ses créatures à caser, n'hésiterait pas à pratiquer ces coups sombres, dont il fut parlé au Congrès des Maires. »

§ 2. Nouvelle garantie de stabilité.

On ne vise qu'une indemnité une fois donnée représentant quelques mois de traitement, un an si l'on veut, et non une pension, comme le demande le projet de la Commission extraparlamentaire, projet que jamais un Parlement ne votera.

D'après ce projet, un employé au traitement de 1 800 francs, entré dans l'administration à 20 ans, révoqué à 35, recevrait une pension de 450 francs.

A 35 ans, cet employé peut se faire une situation équivalente et verser annuellement 450 francs à la Caisse nationale des Retraites. A 60 ans, il aura une pension de $2196 \text{ francs} + 450 = 2646 \text{ francs}$. Son collègue qui n'aurait pas été révoqué, lui, toucherait les $\frac{2}{3}$ de 1 800 francs, soit 1 200 francs. »

Au 5^e Congrès national des Employés, le 15 août 1908, dans un article du Bulletin des Employés de Mairie, édité

spécialement pour ce Congrès de 1908, le Président de l'Association nationale, M. Decencière, résumait la situation :

« Au moment où va s'ouvrir notre 5^e Congrès, il convient d'examiner rapidement la situation et de voir où nous en sommes.

« Lors de la tenue du Congrès de 1907, la Commission extraparlamentaire commençait seulement à fonctionner. Si chacun de nous faisait des pronostics sur l'avenir de nos revendications, nous ignorions tous, en réalité, comment elles seraient accueillies par les pouvoirs publics.

« Nous sommes aujourd'hui fixés :

« 1^o — Le projet de loi du Gouvernement, copie fidèle des résolutions de la Commission extraparlamentaire, consacre officiellement le bien fondé de nos desiderata en nous donnant des moyens de défense qui, pour n'être pas ceux que nous préconisons et auxquels on reviendra peut-être, n'en sont pas moins appréciables.

« 2^o — Le vœu émis par les Maires au Congrès du 10 décembre dernier, s'il ne résout nullement la question de stabilité, permet du moins de constater que nombre d'entre eux, non des moindres, évoluant peu à peu vers l'idéal de justice que nous poursuivons, sont beaucoup mieux disposés pour nous qu'ils ne l'étaient ou que ne l'étaient leurs prédécesseurs, il y a seulement quelques années.

« Voilà la situation, voilà où nous en sommes, ou plutôt non : voilà où nous en étions, car la situation vient de changer du fait de la nouvelle jurisprudence, basée sur la loi du 22 avril 1905, établie par le Conseil d'État dans sa décision du 22 mai 1908 (affaire Beudelot contre la Commune de Saint-Denis).

« Cette décision est un véritable coup de théâtre ; elle change complètement la face des choses : non seulement elle assure notre succès, mais, de plus, elle s'harmonise absolument avec le vœu que nous avons émis pour la stabilité dès le Congrès de 1905, vœu que nous avons renouvelé en 1906 et 1907. »

A ce 5^e Congrès, de nombreuses propositions furent présentées. Voici les vœux proposés respectivement par l'Association du Var, par l'Association de la Nièvre, par l'Association de Marseille, par MM. Deffarges et Richardet :

« Les secrétaires ou employés de mairie ne pourront être rétrogradés, diminués de traitement, révoqués ou voir leur emploi supprimé que par arrêté motivé du Maire, pris sur l'avis d'une Commission prud'hommale ou Conseil de discipline, composée à part égale et par tirage au sort de membres de l'administration municipale — ou des Maires pour les petites communes — et de secrétaires de mairie, qui se prononcerait sans appel ; le Maire intéressé écarté du sein de cette Commission. » (Var.)

« Toutefois la révocation, la suspension et la diminution de traitement, sauf le cas de faute grave entachant l'honneur, ne pourront être prononcées que par arrêté motivé du Maire, après avoir épuisé toutes autres mesures disciplinaires préalables édictées dans un Règlement d'administration publique et après que l'employé, objet de l'une de ces dernières mesures, aura été entendu devant un Conseil de discipline dont la composition sera prévue dans le même Règlement. » (Nièvre.)

« M. Bord (Marseille) proposa de modifier ainsi l'article 88 :

« ARTICLE PREMIER. — Le Maire suspend et révoque les titulaires de ces emplois : 1° pour conduite notoirement scandaleuse; 2° pour faute grave contre la discipline administrative; 3° pour vol ou concussion dans l'exercice de ces emplois.

« Avant de prononcer la révocation ou la suspension, l'intéressé sera entendu par un Conseil de discipline, composé de conseillers municipaux et d'employés en nombre égal, lequel dressera un rapport pour être soumis au Maire qui prononcera la révocation, s'il y a lieu, sous sa responsabilité.

« La suspension ne pourra être prononcée que pour un délai maximum de trois mois.

« ART. 2. — Le secrétaire ou l'employé invités à cesser leurs fonctions pour un autre motif que ceux énumérés à l'article premier auront droit à une pension calculée sur le temps de leurs services dans les communes à raison de 1/60, pour le personnel sédentaire, et de 1/50, pour le service actif, du traitement le plus élevé par année de service. »

« Que le Conseil de discipline soit départemental et composé en égal nombre de maires et de secrétaires de mairie réunis sous la présidence du Préfet. » (M. Deffarges.)

« Que le Conseil de discipline ou tribunal arbitral régional soit composé avec garantie d'indépendance, c'est-à-dire par égale partie de conseillers municipaux et d'agents communaux, et que les Maires (chefs de service directs de l'intéressé) ne fassent pas partie de ce Conseil; que, dans tous les cas, l'intéressé soit toujours entendu. » (M. Richardet).

Après discussion, une résolution fut votée, qui renouvelait les vœux de 1900, 1903 et 1906 et acceptait le projet de loi qui avait été déposé en février 1908 par le Président du Conseil, M. Clémenceau.

En 1909, nous voyons apparaître le désir des employés municipaux d'être compris au Statut des fonctionnaires de l'État. Ce désir était basé sur les considérations suivantes, votées par l'Association des employés de mairie de la Loire-Inférieure, le 9 mai 1909 :

« Vu le projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre en vue d'assurer le Statut des fonctionnaires de tous ordres ;

« Considérant qu'un statut de cette nature ne peut comprendre une réglementation de détail et ne doit énoncer que des principes généraux applicables à tous les fonctionnaires, que ceux-ci détiennent une partie de la puissance publique ou qu'ils n'aient à faire que des actes de gestion ;

« Considérant, d'ailleurs, que la commune et le département constituent, comme l'État, des unités administratives et des personnes morales, organes de la souveraineté nationale ;

« Que les Maires sont des agents du pouvoir central pour l'application d'un grand nombre de lois et l'exécution de mesures de sécurité publique, et détiennent ainsi une partie de la puissance publique ;

« Que les secrétaires et employés de mairie ont à appliquer les mêmes principes de droit public, à accomplir les mêmes actes administratifs que les agents de l'État ;

« Que la qualité de *Fonctionnaires* leur est reconnue en fait, non seulement par les attributions que l'État met

à leur charge, mais aussi par les incompatibilités que la jurisprudence et la loi admettent vis-à-vis d'eux ;

« Qu'historiquement, sous l'ancien Régime, ils étaient considérés comme des fonctionnaires, et même sous Louis XIV comme des greffiers propriétaires de leur charge ; que l'Assemblée Constituante leur donna un *Statut légal* comme *Fonctionnaires* ;

« Que l'organisation qui y fut substituée par Napoléon et qui faisait du Maire l'agent nommé du pouvoir central assurait encore aux secrétaires et employés de mairie une certaine stabilité en les plaçant, en quelque sorte, au deuxième degré sous la protection de l'État ; mais que, depuis, la loi républicaine du 28 mars 1884 qui fait du Maire l'élu de ses concitoyens, la conception impérialiste inspiratrice de la législation antérieure ne subsiste plus qu'à l'égard des seuls employés et secrétaires de mairie, ainsi mis *hors la loi commune* ; que grâce au nouveau mode d'élection des Maires, cette législation est aggravée au point que tout le monde est unanime à proclamer la nécessité d'une intervention législative ;

« Considérant que le bénéfice du statut des fonctionnaires accordé aux secrétaires de mairie n'affaiblirait en rien l'autorité des Maires, contre-partie indispensable de leur responsabilité d'administrateurs ;

« Que bien au contraire, en soustrayant les secrétaires de mairie aux influences extérieures, politiques ou autres, l'attribution du statut qu'ils sollicitent aurait pour effet de garantir l'indépendance des Maires eux-mêmes en les protégeant contre les pressions extérieures aussi bien que contre la tyrannie d'employés agitateurs ;

« Que cet acte de justice contribuerait à détruire ou à atténuer l'un des abus les plus critiqués du fonctionna-

risme, le favoritisme, et, en donnant aux secrétaires et employés de mairie plus de stabilité et la sécurité de l'avenir, assurerait un recrutement supérieur comme compétence et dignité professionnelle;

« Qu'un des avantages du statut, pour les secrétaires et employés de mairie, serait l'obligation qu'auraient les départements et les communes de leur créer des retraites;

« Qu'en imposant ces retraites aux commerçants et industriels, en faveur des ouvriers, et en refusant la sécurité pour la vieillesse aux seuls agents des départements et des communes, le Parlement consacrerait une inégalité choquante et anti-démocratique; qu'il donnerait une preuve singulière soit d'illogisme et d'impuissance, soit d'un manque absolu de sincérité, en imposant à la propriété privée des obligations et des charges qu'il se déclarerait impuissant à faire assumer par les détenteurs de la puissance publique;

« Considérant, d'autre part, que les magistrats municipaux accepteraient beaucoup plus facilement un statut s'appliquant à la généralité des fonctionnaires qu'une loi spéciale visant seulement les secrétaires et employés de mairie, et qui semblerait avoir pour but de porter atteinte aux franchises communales;

« Emet le vœu :

« Que les Employés départementaux et communaux soient compris au Statut-type des fonctionnaires faisant l'objet du projet de loi actuellement déposé par le Gouvernement sur le bureau de la Chambre;

« Que ce projet de loi soit complété par un Règlement d'administration publique, déterminant les conditions dans lesquelles le droit à la retraite devra être assuré aux employés départementaux et communaux et fixant les équi-

valences et les permutations entre ces employés et les fonctionnaires de l'État. »

Au 6^e Congrès national, le 30 mai 1909, sur rapport présenté par M. Marty, de Toulouse, furent votées un certain nombre de décisions dont le but était d'introduire le Statut des employés municipaux dans le projet du Gouvernement sur le Statut des fonctionnaires.

Ce rapport de M. Marty est très remarquablement fait; nous le citons en entier, dans nos *Annexes*, car si la Chambre des députés appliquait le Statut général des fonctionnaires de l'État aux employés de mairie, ce Rapport constituerait un document capital pour la solution de la question.

M. Briand ayant déposé, sur le bureau de la Chambre, un nouveau projet de loi sur le Statut des fonctionnaires, le 30 juin 1910, au 7^e Congrès national des Employés de mairie, à Paris, le 3 juillet 1910, l'Association nationale des employés de mairie donna son adhésion pleine et entière à ce projet de loi. (Voir *Annexes*.)

Le 18 décembre 1910, le Comité exécutif de l'Union nationale élaborait le projet de statut des Fonctionnaires municipaux, que ses représentants auront mandat de défendre à la Commission spéciale qui sera chargée de préparer le Règlement d'administration publique prévu à l'article 29 du Statut. Ce projet n'a pas été publié jusqu'ici.

B. — *Revendications secondaires.*

Retraites. — Recrutement. — Traitement.

Rappelons rapidement les revendications des Employés de mairie sur les autres sujets que la stabilité.

Retraites. — Sur la question des retraites, citons le vœu du Congrès national des Employés de mairie, du 3 juillet 1910 :

« Vœu pour la création d'une caisse nationale des Retraites pour les employés communaux.

« Les secrétaires et employés de mairie et autres fonctionnaires communaux réunis en Congrès national à Paris, le 3 juillet 1910,

« Considérant que la loi sur les Retraites ouvrières stipule en son article 10, § 3, que les Caisses de retraites pourront être instituées pour les salariés des départements et des communes par décrets rendus sur la proposition des ministres du Travail et des Finances et du ministre compétent;

« Considérant que les communes ne doivent, pas plus que les autres patrons, échapper à l'obligation de participer à la création de retraites pour leurs employés;

« Considérant que l'institution d'une caisse de retraites pour les fonctionnaires communaux de France aurait le très grand avantage de leur assurer plus de stabilité en facilitant les permutations;

« Émettent le vœu que le Gouvernement veuille bien imposer aux communes l'obligation d'adhérer — sous réserve des droits acquis à d'autres caisses de retraites par

les employés actuellement en fonctions — à une caisse de retraites autonome, unique pour tous les fonctionnaires communaux de France et d'Algérie, et alimentée par les versements des intéressés, des communes, des départements et de l'État, avec commissions de contrôle départementales. »

Citons encore une résolution du Comité exécutif en date du 18 décembre 1910 :

« Toutes les communes qui n'ont pas encore institué un système de retraites garantissant des avantages au moins équivalents à ceux de la Caisse des retraites civiles de l'État seront tenues d'assurer une retraite à leur personnel, soit en organisant une caisse autonome de retraite, soit en adhérant à une caisse de retraites départementale, soit en instituant un syndicat de communes pour la constitution d'une Caisse de retraites, soit au moyen d'une combinaison pouvant assurer les mêmes garanties, s'il n'est pas possible — ce qui serait préférable — que le gouvernement prenne l'initiative de la constitution d'une caisse générale pour tous les fonctionnaires communaux de France, avec participation de l'État, des Départements et des Communes. »

Aptitude. — Le Président de l'Union nationale des employés de mairie, M. Decencière, reconnaît lui-même que les conditions d'aptitude à exiger des candidats doivent être minima. Il écrit notamment, dans la brochure que l'Union nationale a fait paraître à l'occasion du Rapport de la commission extraparlamentaire en 1907 :

« S'agit-il des employés des mairies des villes, le Maire et le Conseil municipal ont toute latitude, lorsque des postes deviennent vacants, pour décider que les candidats devront, pour être admis, subir les épreuves d'un concours; ils éviteront ainsi le reproche d'avoir favorisé certaines personnalités ou nommé des incapables. Ce système fonctionne dans plusieurs communes importantes et donne d'excellents résultats; mais il ne doit pas être généralisé.

« En ce qui concerne les secrétaires des mairies de nos communes rurales, il n'aurait que des inconvénients. Les émoluments attachés à la fonction sont, en général, si peu élevés, que celle-ci est nécessairement confiée à une personne de la localité y exerçant une autre profession et nous savons tous que, dans les communes dont la population ne dépasse pas 2 000 habitants, on trouverait difficilement un autre secrétaire de mairie que l'instituteur. Il nous paraît également impossible, et pour les mêmes raisons, d'exiger toute autre garantie de capacité spéciale. Retirer au chef de l'Administration municipale, dans les communes dont nous parlons, le droit de prendre le secrétaire en dehors des candidats justifiant de conditions d'aptitude déterminées, ce serait très souvent priver la mairie de secrétaire. Il peut ne s'en trouver aucun dans la localité et croit-on qu'on en fera venir facilement d'une autre commune, avec la seule perspective d'un traitement de 150 à 200 francs par an?

« Mais cette raison n'est pas la seule pour laquelle le choix des maires ne peut être ainsi limité. Il ne suffit pas, pour remplir utilement les fonctions de secrétaire de mairie, de posséder des connaissances administratives plus ou moins étendues, il faut avoir la confiance de la municipalité, et l'on conçoit très bien qu'un Maire ne porte

son choix sur une personne, que s'il est assuré par avance de son dévouement, de sa discrétion, nous dirions presque de sa fidélité. La Cour de Cassation a, dans un de ses arrêts, qualifié le secrétaire de mairie d'auxiliaire et de confident nécessaire du maire et un de nos collègues au sein de la commission l'assimilait assez justement à un chef de cabinet. Il n'a, nous l'avons vu, pas d'attributions propres; il n'est pas responsable; il est par suite logique que le Maire, qui se repose sur lui du soin d'instruire toutes les affaires communales et sur lequel repose toute la responsabilité, ait une entière liberté pour choisir un pareil subordonné.

« Certes, on a parfois à enregistrer des nominations regrettables d'agents notoirement insuffisants, surtout au lendemain des élections; mais ceux qui les signent ne tardent pas à ressentir les effets de leur complaisante faiblesse et à s'apercevoir qu'il vaut encore mieux conserver un secrétaire intelligent et capable, qui reste à l'écart des luttes électorales, que de lui donner un successeur dont le zèle politique ne peut suppléer à l'incapacité professionnelle.

« La Commission extraparlamentaire a jugé utile de déterminer un minimum de conditions générales, chaque municipalité restant libre d'en exiger de particulières.

« Il est juste d'ailleurs d'observer que, dans 27 636 communes, le secrétariat étant confié à l'instituteur, celui-ci remplira facilement le minimum de conditions qui serait imposé aux candidats. »

Traitements. — Le Congrès national, en 1905, des Secrétaires et Employés de mairie a émis le vœu suivant :

« Qu'il soit dressé, pour chaque département et par Règlement d'administration publique, un tarif des traite-

ments qui seront dus à l'avenir par les communes aux secrétaires et employés de mairie, réserve faite des suppléments facultatifs, et que ce tarif soit gradué d'après la population des communes. »

Repos hebdomadaire et fermeture des Mairies le dimanche.

— Les Employés de mairie, dans leur *Bulletin Officiel de l'Union nationale*, font ressortir avec beaucoup de raison que la fermeture des mairies le dimanche n'est pas incompatible avec les exigences des services municipaux.

Pour conclure, les Employés de mairie, de 1900 à 1909, ont demandé la stabilité par un Conseil de discipline imposé par l'article 88 modifié de la loi de 1884 et, à partir de 1909, leur incorporation au Statut des fonctionnaires et une Réglementation de tous les éléments du Contrat de travail, recrutement, avancement, retraites, congés et discipline.

Ils ont résumé leurs revendications dans une Note remise à M. Rang des Adrets, Directeur du Cabinet du Ministre de l'Intérieur, le 15 mars 1911. Cette Note porte sur la stabilité, les traitements et les retraites. Ils réclament, sur le premier point, le vote de l'article 29 du projet du 30 juin 1910; sur le second point, ils prient le Ministre de l'Intérieur d'imposer à bref délai à toutes les Communes l'obligation de donner des traitements raisonnables à leur personnel; sur les retraites, ils demandent que le Gouvernement étudie la constitution d'une Caisse nationale de retraites des fonctionnaires communaux. (Voir cette Note aux *Annexes*.)

DEUXIÈME PARTIE

LES ÉLÉMENTS DE LA SOLUTION

CHAPITRE VI

Règles générales du Droit actuel sur le Contrat de Travail.

Les principes d'une Réforme législative se trouvent d'abord dans le droit actuel, qu'il s'agit d'amender; il est certain que l'esprit de l'homme ne procède pas par bonds et que sa volonté ne décide pas pour le lendemain des actes absolument autres que ceux de la veille; l'évolution de la législation se fait lentement et avec continuité.

Les principes d'une Réforme législative se trouvent ensuite dans l'étude du droit naturel et du juste; pour guider l'évolution de la Législation, l'homme suit l'idéal de justice sociale qu'il s'est tracé. Cet idéal n'est pas éternellement et absolument vrai : il dépend de l'époque, du milieu et des besoins; mais cependant nos lois n'ont pas tellement vieilli que leurs principes aient beaucoup changé.

Dans un premier chapitre, examinons rapidement les règles principales du droit actuel sur le Contrat de Travail : il ne peut s'agir ici que d'une esquisse, dans laquelle nous n'indiquerons que les idées principales auxquelles nous aurons l'occasion de faire allusion au cours de notre discussion.

A. — *Le Contrat de Travail de droit commun.*

Le Contrat de travail est « un Contrat par lequel une personne s'engage à exécuter temporairement les travaux rentrant dans sa profession ou son métier pour le compte d'une autre personne qui s'oblige, en retour, à lui payer pendant le même temps un salaire convenu, déterminé par la convention ou l'usage ».

ART. 1779 : « Le louage d'ouvrage est un contrat par lequel l'une des parties s'engage à faire quelque chose pour l'autre moyennant un prix convenu entre elles ».

Le louage d'ouvrage comprend deux espèces bien distinctes : le *louage de services*, par lequel une personne met son travail au service d'une autre personne *pour une certaine durée*; et le *louage d'ouvrage* proprement dit, par lequel une des parties s'engage, vis-à-vis de l'autre, à exécuter une entreprise déterminée.

Si l'on s'en rapporte à la classification du Code, il existerait trois espèces de louage d'ouvrage ou de travail :

ART. 1779 : « Il y a trois espèces principales de louage d'ouvrage ou d'industrie :

1° Le louage des gens de travail, qui s'engagent au service de quelqu'un ;

2° Celui des voituriers, tant par terre que par eau, qui se chargent du transport des personnes et des marchandises ;

3° Celui des entrepreneurs d'ouvrages par suite de devis et marchés. »

Cette classification est fausse, d'ailleurs, — les deux dernières variétés ne sont pas des louages, parce que la rémunération du travail, au lieu d'être proportionnelle au temps, y est fixée à forfait, — ce sont des contrats d'entreprise.

Le louage de travail implique la réunion des trois éléments essentiels de tout contrat : le consentement, l'objet et le prix.

L'objet du Contrat de louage de travail, c'est la prestation du travail. Le travail promis peut avoir une nature indéfiniment variée en fait ; il dépend des conventions et des besoins des parties. L'objet du contrat de travail, pour l'ouvrier, c'est la rémunération, c'est le salaire.

Pour le travail demandé par l'employeur, s'il s'agit d'un travail à la journée, au temps, l'employeur peut préciser la nature du travail, en indiquant les heures de travail et de service, la durée des repos et des congés, les exigences de toute nature auxquelles peut donner lieu la variété infinie des services à rendre.

Sur l'objet du travail à fournir, par l'ouvrier ou l'employé, notons bien que, dans certains cas, l'appréciation de la tâche une fois faite est délicate et que l'on ne peut

faire abstraction des préférences, des goûts et des manières d'apprécier personnelles à l'employeur. L'employé est souvent, en fait, une sorte de mandataire, d'homme de confiance, tandis que l'ouvrier manuel est bien un homme dont on loue le travail pour une tâche déterminée et facilement appréciable par n'importe quelle personne compétente.

Il est possible que le salaire ne soit pas qu'une somme une fois donnée, le travail une fois fait, et qu'il comporte des promesses valables d'augmentation pour l'avenir, c'est-à-dire d'*avancement*, et une promesse, tout aussi valide, d'une *retraite* pour la vieillesse ou pour invalidité.

Il est encore possible que les deux contractants s'entendent d'avance sur les sanctions du contrat, au moins en ce qui dépend d'eux et en ce qui n'est pas réglementé par des prescriptions d'ordre public. Rien ne les empêche d'accepter un Règlement de discipline, avec des sanctions, soit morales, soit pécuniaires, pour le cas d'inexécution, totale ou partielle, du contrat,

Légalement, le maître ou le patron n'a aucune voie de contrainte contre le domestique, l'employé ou l'ouvrier qui refuse de travailler. Par application de l'article 1142 du Code civil, il résulte que la contrainte ne peut être appliquée à l'exécution du contrat d'ouvrage, et qu'ainsi l'inexécution de ce contrat se résout en dommages-intérêts comme toutes les autres obligations de faire. Réciproquement l'employé ne peut forcer l'employeur à le conserver à son service; il ne peut que lui demander répara-

tion du préjudice causé par l'inexécution du Contrat.

Le Contrat de travail est régi par l'article 1780, complété par la loi du 27 décembre 1890 :

ART. 1780 : « On ne peut engager ses services qu'à temps ou pour une entreprise déterminée.

« Le louage de service fait sans détermination de durée peut toujours cesser par la volonté d'une des parties contractantes.

« Néanmoins, la résiliation du contrat par la volonté d'un seul des contractants peut donner lieu à des dommages-intérêts.

« Pour la fixation de l'indemnité à allouer, le cas échéant, il est tenu compte des usages, de la nature des services engagés, du temps écoulé, des retenues opérées et des versements effectués en vue d'une pension de retraite, et, en général, de toutes les circonstances qui peuvent justifier l'existence et déterminer l'étendue du préjudice causé.

« Les parties ne peuvent renoncer à l'avance au droit éventuel de demander des dommages-intérêts en vertu des dispositions ci-dessus.

« Les contestations auxquelles pourra donner lieu l'application des paragraphes précédents, lorsqu'elles seront portées devant les Tribunaux civils et devant les cours d'Appel, seront instruites comme affaires sommaires et jugées d'urgence. »

A quelles personnes s'applique l'article 1780?

Aux personnes qui louent leurs services moyennant un salaire ou un traitement.

1° Aux domestiques. — Sous le nom de domestiques, on comprend seulement les serviteurs à gages, qui donnent leurs soins à la personne ou à la propriété du maître : cochers, valets de chambre, cuisinières, jardiniers, etc.

2° Aux ouvriers. — Les ouvriers sont ceux qui concourent, sous la direction d'un patron, à l'exercice d'une profession manuelle, d'un art mécanique.

3° L'article 1780 s'applique aux employés. La dénomination d'employés ou commis désigne tous ceux qui, n'exerçant pas un métier manuel, sont engagés par une personne, appelée généralement patron, pour l'aider dans l'exercice de son commerce ou de son industrie.

Et cet article 1780 s'applique aux ouvriers, domestiques, employés, qu'ils soient au service d'une collectivité, État ou Commune, ou bien au service d'un particulier. La question ne fait plus de doute depuis les décisions du Conseil d'État, en 1907, 1908 et 1910.

Comment prend fin le contrat de louage de services?

Le contrat de louage de services prend fin par l'expiration du temps convenu. Lorsque la durée de l'engagement a été fixée par les parties, soit qu'elle ait été formellement déterminée dans le contrat, soit que sa fixation en résulte implicitement, l'engagement ayant été contracté en vue d'une entreprise déterminée, cet engagement ne prend fin, en principe, que par l'expiration du terme fixé ou de l'entreprise convenue. Lorsque le temps fixé ou l'entreprise convenue sont expirés, l'engagement des parties cesse de plein droit.

Lorsqu'aucune durée déterminée n'a été assignée à l'engagement, soit par la convention, soit par l'usage, le contrat peut toujours prendre fin par la volonté de chacune des parties contractantes. C'est une faculté qui appartient à chacune des parties.

Lorsque le contrat est fait pour une durée indéfinie, chaque partie peut le résilier à toute époque.

D. C. C. ART. 1780, N° 232 :

« La résiliation du louage de service par l'une des parties ne donne lieu, en principe et par elle-même, à aucune sorte d'indemnité au profit de l'autre partie. »

D'après l'Arrêt de la Cour de Cassation du 17 mai 1887, rendu dans une affaire Cordier contre Johnson, le louage de service et d'industrie, sans détermination de durée, peut toujours cesser par la libre volonté de l'un des contractants, à la seule condition d'observer les délais de congé spécifiés soit par l'usage, soit par les accords exprès ou tacites des parties (Code civil, 1780); mais doit être cassé l'Arrêt qui, après avoir constaté l'existence d'un contrat de louage de service à durée illimitée, alloue une indemnité à l'employé congédié sans constater un usage conforme et sans relever une faute imputable au patron. (D. P. 87. 1. 440.)

La loi du 27 décembre 1890 a-t-elle innové sur la question de principe?

L'Arrêt du 7 janvier 1895 de la Cour d'Agen répète nettement la même idée que l'Arrêt du 17 mai 1887.

« La Cour; — Attendu que la loi du 27 décembre 1890 n'a fait que consacrer une jurisprudence constante, en vertu de laquelle l'engagement pour louage d'ouvrage ou d'industrie pouvait toujours prendre fin par la volonté d'une seule des parties contractantes, quand la durée n'en avait pas été déterminée par le Contrat; qu'elle n'a pas davantage innové en édictant que la résiliation par une seule des deux parties peut donner lieu à des dommages-intérêts; mais qu'il résulte de la discussion de la dite loi au Corps législatif que ces dommages-intérêts ne sont alloués que dans le cas d'abus, et qu'il devra être justifié nettement de cet abus par la partie plaignante; — Attendu que, non seulement l'appelant ne fait pas cette justification, mais qu'il résulte au contraire des documents de la cause qu'il n'a été brusquement renvoyé que pour justes motifs; qu'aucune indemnité ne lui est, en conséquence, due, et que, dès lors, c'est sans droit qu'il invoque des usages qui ne sauraient recevoir leur application que si la rupture avait été abusive et contraire à l'équité; — Attendu que la clause par laquelle l'intimé s'était réservé de résilier le contrat sans avoir à donner aucune gratification, si on l'interprète comme une renonciation anticipée au droit éventuel de demander des dommages-intérêts, serait contraire à la dite loi; mais que le droit à l'indemnité n'existant pas, il importe peu que l'appelant y ait renoncé à l'avance; — Par ces motifs; — Confirme, etc.... » (D. P. 96. 2. 40)

(Voir en ce même sens : Baudry-Lacantinerie et Wahl, 1^{re} édit., t. II, n° 1557; 2^e édit., t. II, n° 2302.)

Il n'est pas inutile de préciser le mieux possible la portée de l'article 1780, quand il s'agit de louage de ser-

vices fait *sans détermination de durée*. Il y a là un problème de droit d'une délicatesse extrême.

Nous lisons, dans une dissertation de M. Planiol (D. P. 1892. 2.489) :

« La loi du 27 décembre 1890, sur le contrat de louage, a autorisé les tribunaux à accorder des indemnités aux employés et aux ouvriers congédiés sans motifs sérieux. A vrai dire, le nouvel article 1780 C. C. tel qu'il a été constitué par cette loi ne précise pas les cas dans lesquels l'indemnité est due : ni à la Chambre, ni au Sénat, on n'a pu trouver de formule satisfaisante pour les indiquer. De guerre lasse, le législateur a renoncé à exprimer lui-même sa pensée; il a abandonné aux tribunaux cette tâche qui était sienne, en se contentant de dire que la résiliation du contrat par la volonté d'un seul des contractants « peut donner lieu à des dommages-intérêts », sans ajouter ni quand ni pourquoi. Le procédé est facile pour légiférer, mais on ne saurait trop regretter de voir les Chambres législatives recourir de temps en temps à ces omissions volontaires pour sortir d'embarras.

L'incertitude règne donc sur les causes de l'indemnité.

Un seul point, bien clair, c'est que la loi nouvelle a supprimé le droit de résiliation arbitraire dont les parties jouissaient auparavant et qu'elle l'a remplacé par une sorte de droit de résolution pour cause de mauvais service ou de force majeure, analogue à celui qui existe dans les contrats synallagmatiques non résiliables à volonté. Cette loi a ainsi modifié profondément le droit français sur un point capital; elle a lié l'un à l'autre, d'une façon plus solide, le patron et l'ouvrier, dont les relations juridiques

ne subsistaient jadis que par la persistance de leur commune volonté. »

Des Employés de Mairie, par exemple, pourraient conclure de cette interprétation de M. Planiol, qu'il n'est jamais possible de les congédier que pour cause de mauvais services ou de force majeure. Nous ne le croyons pas ; nous pensons que la loi a laissé aux parties contractantes, employé et employeur, la liberté de se séparer volontairement, arbitrairement au sens étymologique du mot, quand elles le veulent ainsi. Autrement le texte de loi ne porterait pas cette affirmation de principe, qui doit avoir une signification : « Le louage de services, fait sans détermination de durée, peut *toujours* cesser par la volonté d'une des parties contractantes. » Autrement encore le paragraphe suivant ne dirait pas : « *Néanmoins*, la résiliation du contrat par la volonté d'un seul des contractants PEUT donner lieu à des dommages-intérêts. » Autrement encore, le paragraphe suivant ne contiendrait pas les mots *le cas échéant* : « Pour la fixation de l'indemnité à allouer, *le cas échéant*. »

Nous entendons par ce texte de l'article 1780 : « Les deux parties contractantes ont toujours le droit de se quitter, même arbitrairement. Mais, *s'il y a un préjudice causé* par un abus du droit de révocation, l'une des deux parties devra des dommages-intérêts à l'autre. » Le texte parle bien de dommages-intérêts à payer et non d'une restriction au droit pour l'un des deux contractants de

résilier le contrat. Il semble même que, si la loi n'a pas précisé les cas dans lesquels l'indemnité est due, c'est parce qu'en cette matière les cas ne se différencient pas par les causes, par les motifs du renvoi, mais parce que les cas se différencient seulement par l'existence et le quantum du préjudice causé. Préciser des cas où l'indemnité eût été due aurait été une brèche que le législateur aurait faite dans le principe de la résiliation, toujours possible, du contrat fait sans détermination de durée.

Comme conséquence, nous estimons que nulle indemnité n'est due pour la résiliation d'un tel contrat, quand l'auteur de la révocation s'est arrangé pour que le préjudice n'existe pas ou pour que le contractant avec lequel le contrat est rompu, puisse d'une manière ou d'une autre, surtout par un délai-congé de durée assez prolongée, aviser aux moyens de ne pas souffrir de sa révocation.

Si notre interprétation de l'article 1780 paraît un peu sévère, qu'on songe à la réciprocité des droits, et qu'on ne voie pas toujours la révocation par le patron, mais quelquefois le congé donné par l'employé; ce dernier n'est-il pas libre de quitter le patron, sans se préoccuper du préjudice qu'il lui cause?

B. — *Le Contrat de Travail d'exception.*

Les fonctionnaires, les ouvriers et les employés de l'État jouissent d'un régime de faveur, au regard des autres travailleurs de la nation. Leur sort est réglé par des lois, ils tiennent leurs droits de la loi même; ils ont donc toute la stabilité et toute l'uniformité que donne la loi; leurs traitements sont fixés par la loi, ainsi que leur avancement, au moins pour certains d'entre eux. Ils ont des retraites et des pensions d'invalidité. Souvent la durée de leurs congés et le temps de leurs services sont réglés par des dispositions législatives, décrets ou arrêtés ministériels. Souvent aussi des Tribunaux d'exception apprécient leurs fautes professionnelles, sans que le Ministre puisse faire autrement que de sanctionner, d'une manière *conforme*, les décisions de ces Tribunaux.

Comment se justifie ce Statut en apparence d'exception?

Serait-ce par le fait que *la fonction est publique*?

« La fonction est publique » signifie deux choses : d'abord que le fonctionnaire est l'employé de l'État, d'une collectivité ou personne publique, et ensuite que la fonction est l'une de celles que l'État doit garder pour lui et remplir, parce qu'elle est du rôle de l'État.

Le fonctionnaire tient-il son droit d'exception du fait que sa fonction relève du rôle de l'État? Oui, dans certains cas. Les juges, par exemple, sont inamovibles, parce qu'ils sont le troisième Pouvoir dans un État bien

organisé. Le député, lui aussi, est un fonctionnaire qui tient ses prérogatives de *la nature de sa fonction*, du fait qu'elle est une part du rôle de l'État.

Mais en quoi, par exemple, un professeur tient-il son droit d'exception du fait que sa fonction est une part du rôle de l'État? Est-ce la nature de sa fonction, au point de vue constitutionnel, qui lui confère des droits exceptionnels? Non, le professeur est un fonctionnaire de l'État, en ce sens *qu'il est l'employé de l'État*, qu'il est l'une des têtes nécessaires dans un service de la collectivité.

Il y a là une nuance à noter, car sur ces mots « service public », « fonction publique », l'équivoque s'établit souvent; les employés municipaux ne disent-ils pas : « Pourquoi n'aurions-nous pas les mêmes droits que les fonctionnaires de l'État? Ne collaborons-nous pas à des services publics? » C'est vrai, mais l'argument est sans valeur, si les prérogatives des fonctionnaires de l'État ne reposent pas sur le fait que leur fonction est d'utilité publique, et si elles reposent au contraire sur le fait qu'ils sont les Employés de l'État, c'est-à-dire d'un patron, qui, à ce point de vue, est un patron comme les autres, c'est-à-dire celui qui paie et qui reçoit un service en échange d'un salaire. L'État leur a accordé, parfois, ce qu'il ne pouvait pas ne pas leur accorder, tout comme un patron qui veut choisir et garder un bon employé.

Le droit d'exception des fonctionnaires de l'État tient à plus d'une raison.

En premier lieu, ils sont privilégiés en ce sens que la loi règle leur situation; mais comment en serait-il autrement? C'est le Parlement qui vote la fonction, le nombre des fonctionnaires et les crédits pour les payer. Les fonctionnaires de l'État n'ont pas, à ce point de vue, un Statut d'exception; c'est le Parlement qui seul est appelé à faire leur Contrat de travail et qui ne peut le faire que par des lois. Pourrait-on dire, par exemple, que l'État fixe un *minimum* de traitement pour ses employés, en donnant au mot *minimum* le même sens que si l'on parlait d'un minimum de salaire imposé par la loi à des industriels privés? Le minimum de traitement d'un fonctionnaire est le chiffre *offert volontairement* par l'État à ses employés; il n'y a là aucune contrainte, aucune réglementation imposée par un tiers à un industriel privé.

En second lieu, les fonctionnaires de l'État ont des retraites. Mais l'État les leur a données pour sauvegarder sa propre dignité, à lui, pour qu'il ne fût pas dit que l'État laissait ses employés dans la misère! Ou bien l'État les leur a données, parce qu'il leur avait demandé des services considérables, comme le sacrifice même de leur vie, par exemple aux officiers? La retraite ou la pension ne sont plus d'ailleurs des droits d'exception, depuis que les ouvriers sont obligés de se constituer une retraite et que l'État y participe, aux termes de la loi du 5 avril 1910.

En troisième lieu, certains fonctionnaires de l'État jouissent d'une quasi-inamovibilité; pourquoi? C'est que leur compétence est spéciale et qu'elle s'accroît avec les

années de services; c'est que leurs services sont précieux et difficiles à remplacer. C'est encore qu'ils ont dû leur situation à des concours difficiles, tellement difficiles qu'ils les ont affrontés à raison même de la sécurité que leur donnerait la fonction une fois conquise.

Enfin, certains fonctionnaires sont justiciables de tribunaux d'exception, qui les protègent, mais les frappent aussi, parce que la loi a voulu les protéger ou parce qu'elle a voulu que des fautes professionnelles fussent appréciées par des professionnels compétents. Mais qu'est-ce que cela prouve? Simplement que le Parlement a le droit de créer des Juridictions de compétence et de garantir la stabilité de ses fonctionnaires, quand il le juge à propos. Mais cela ne prouve pas qu'il leur accorde ces garanties, en raison de la nature publique de leurs fonctions. Et c'est là ce qui est intéressant pour notre thèse; nous trouvons excellentes ces mœurs de protection au profit des fonctionnaires de l'État et nous ne demandons pas mieux que de les voir accorder aux Employés municipaux, mais encore faut-il que ces faveurs reposent sur leur véritable base, et, en particulier, sur le désir d'assurer la stabilité et le bonheur d'une catégorie de travailleurs.

Il y a de très bons arguments pour obtenir la stabilité et la sécurité de la fonction, de l'emploi et du travail. Il est inutile de recourir à ce sophisme que la fonction publique, par le fait qu'elle est du rôle de l'État, doit être l'objet d'un Droit d'exception. Tous les travailleurs, qui ont de bons patrons, jouissent de ce droit d'exception,

quand même il n'est pas écrit et bien qu'ils ne remplissent pas une fonction d'État.

Concluons : le droit d'exception des fonctionnaires, — sauf quelques cas peu nombreux, — ne repose pas sur la nature de la fonction publique, de la fonction d'État, mais bien plutôt sur des concessions arrachées à l'État ou octroyées par l'État, pour diverses raisons et à des époques successives.

CHAPITRE VII

Principes de législation sur le Contrat de travail.

Le droit actuel est le guide de la législation de demain, mais c'est moins par lui-même que par les principes qu'il contient, au moins par ceux qui sont et seront toujours justes et qui par suite inspireront et baseront la législation à venir.

Evidemment il faut vivre et légiférer avec son temps, et par suite les principes que nous allons dégager sont susceptibles d'une application appropriée au tempérament de notre époque, à nos mœurs, à l'opinion publique d'aujourd'hui.

A. — *Justice mathématique.*

La justice réside essentiellement dans l'égalité et dans la réciprocité des droits, au moins la justice mathématique. On ne concevrait pas deux contractants dont l'un aurait tous les droits et dont l'autre n'en aurait aucun, ou dont l'un aurait un droit sans que l'autre eût un droit

en compensation. Un employé de mairie donnait aux députés le choix : ou bien nous serons des fonctionnaires comme les fonctionnaires de l'État et alors nous n'aurons pas le droit de grève, ou bien nous serons des employés et nous aurons le droit de grève. Mais qu'appelaient-il le droit de grève? Que vous soyez fonctionnaire ou employé, le droit de grève n'existe pas à proprement parler, car ce droit serait celui de ne pas travailler *pendant l'existence même du contrat de travail* : un tel droit existe-t-il? Ce serait contraire à ce premier principe de l'égalité des droits dans la bonne justice; vous avez le droit de résilier votre contrat de travail, en ne travaillant plus, et, par réciprocité, le patron a le droit de résilier votre contrat de travail, en ne vous employant plus. Il y a beaucoup de chances pour que l'expression « le droit de grève » ne soit pas juridique, ou bien alors elle ne signifie plus que le droit, pour l'ouvrier, de résilier le contrat de travail, et dans ce cas ce droit est compensé par le droit de révocation chez le patron.

La justice ainsi définie est stricte, mais la loi ne peut imposer que cette justice stricte. La bienveillance de l'un des contractants doit-elle lui être imposée légalement au profit de l'autre contractant? Une telle obligation unilatérale serait inconciliable avec la justice véritable; elle ne peut être qu'une obligation morale, sans sanction légale. Le patron est tenu d'être bienveillant pour son employé, mais la loi ne pourrait lui en faire une obligation légale que si elle imposait la même bienveillance à l'employé

pour son patron. La loi ne peut tout régler ainsi; elle doit laisser la bienveillance à la morale et au monde des actions que la conscience seule suggère et juge. Il est permis à l'individu d'abandonner, par bienveillance, une partie de son droit, mais la loi ne doit jamais lui en imposer l'abandon. Notre Droit évolue vers la bienveillance; il tend à sanctionner tous les devoirs même les plus larges; tout en ne boudant pas notre temps et tout en le suivant dans l'évolution des mœurs, il faudrait éviter de le suivre aveuglément : il ne faut pas que la bonté nous fasse oublier la justice.

B. — *Justice distributive.*

Les droits ne peuvent être les mêmes dans tous les cas et pour toutes les personnes. Un contrat de travail serait bien imparfait s'il ne tenait compte des mérites différents des employés, de la nature différente et des difficultés différentes de leurs travaux et de leurs services. Il serait bien imparfait encore s'il accordait une même stabilité à tous les employés municipaux, quelle que soit la porte par laquelle ils sont entrés dans l'administration; il n'est pas reprochable de dire que le concours donne plus de droits que l'entrée en fonctions sans concours, ou encore de dire que l'avancement peut se faire au choix, au gré du patron qui reconnaît les services rendus.

Cette considération justifiera toujours l'opinion de ceux qui ne veulent pas que la loi règle par un Règle-

ment unique et uniforme toutes les fonctions des Employés municipaux, mais qui, au contraire, exigent la souplesse dans les Contrats et par suite la liberté très grande des contractants.

Nous aboutissons, ici encore, à la même conclusion que pour la justice mathématique; il faut que la loi règle-
mente au minimum, si elle ne veut léser les droits de
personne.

Sur un point, il nous semble que nous devons faire un sacrifice aux idées de notre temps. Le salaire d'un employé ne peut être proportionné strictement à son mérite; le minimum doit en être basé sur ses besoins et sur les besoins de sa famille; il y a un minimum au-dessous duquel il serait défendu de descendre. Mais que la loi ne fixe pas ce minimum; qu'elle laisse cette tâche aux Règle-
ments municipaux.

C. — *Liberté des personnes.*

Toute personne, réelle ou morale, est un support de droits, qui lui sont propres, qu'elle ne peut perdre et qu'elle seule peut exercer. Et c'est en cela que consistent sa liberté et ses libertés. Dans le « Secrétaire de Mairie », on lit, au Supplément du 11 décembre 1910 : « Il est singulier de constater qu'un Maire se dresse au nom de la Liberté contre nos intérêts corporatifs ». La question est ainsi mal posée; il fallait dire : « Il est singulier de constater qu'un Maire se dresse, au nom des droits et des

libertés des Communes, contre les droits et les libertés des Employés de mairie ». Et alors, la pensée de ce Maire coupable eût été facile à saisir : « Il est singulier de constater qu'un Maire se dresse au nom de la réciprocité des droits pour les Communes et les Employés, au nom de la Liberté, c'est-à-dire au nom du Droit égal pour tous, contre les intérêts exclusifs d'une corporation ». La Liberté, avec un grand L, désigne la Liberté et le Droit en général et la Liberté et le Droit réciproque de tous.

Une personne porte plus particulièrement une atteinte aux droits et aux libertés d'une autre personne, et l'atteinte la plus grave qui soit, quand elle exerce les droits de cette autre personne. N'est-ce pas ce qui arriverait si l'État dictait aux Communes les conditions de leur Contrat de travail? Que serait la personne morale, appelée la Commune, si l'État exerçait les droits de la Commune? Sérait-elle encore une personne libre et un support de droits propres et inaliénables? A chacun ses droits, sinon la liberté de la personne n'est plus qu'un vain mot!

D. — *Décentralisation.*

Il y a un intérêt considérable pour une Société à multiplier les personnes morales, c'est-à-dire les droits, car elle multiplie en même temps les initiatives et les responsabilités. Les initiatives sont fécondes; les responsabilités cultivent l'intelligence et le caractère. De plus la centralisation de trop de droits dans une même main risque fort

d'en étouffer quelques-uns et d'en laisser disparaître quelques autres. Ajoutons que la Patrie est libre, de tous ces foyers de liberté qui constituent les personnes morales. La décentralisation n'est autre chose que l'abandon des droits, jadis centralisés, à des personnes morales de création plus récente qui recueillent ce don et le font fructifier.

Telle fut la pensée du xix^e siècle, pour lequel l'État n'est juste, respectueux des libertés des citoyens, riche, prospère, qu'autant qu'il a créé des foyers de libertés nouvelles, comme les Communes et les Associations. L'évolution du droit public s'est faite en ce sens; nul doute qu'elle ne se continue.

Dans la question du Contrat municipal de travail, l'État ne reprendrait-il pas aux Communes ce qu'il leur a donné, s'il gardait pour lui le droit de régler *nationalement* le sort des Employés municipaux?

Cependant la décentralisation ne peut aller jusqu'à l'interdiction pour l'État d'édicter des règles générales et nationales, car alors ce serait l'Etat qui aurait disparu et aurait été absorbé par les Communes. La conciliation des droits de l'État et du principe de la décentralisation se trouvera facilement dans les lois qui posent le principe de certains actes des Communes, sans en régler le détail et le contenu.

E. — *Sanction légale.*

Un certain nombre de lois sont dites imparfaites, quand elles n'ont pas édicté de sanction contre ceux qui les violent. Elles sont réellement imparfaites et insuffisantes : telle est la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles, qui ne punit pas ceux qui ont passé outre à la volonté du testateur. Dans notre cas particulier, il faut éviter cette imperfection, et prévoir, par exemple, le cas où, le principe du Règlement municipal obligatoire une fois posé dans la loi, une Commune n'en rédigerait pas.

Où la loi surtout manque de sanction, c'est lorsqu'elle ne prévoit pas de juges auxquels les litiges seront soumis, ou lorsqu'il y a doute sur la compétence des véritables juges. Une sanction suppose essentiellement un Tribunal qui la prononce.

Cette sanction est d'autant plus justement appliquée que les Juges sont plus impartiaux et que leur autorité est plus respectée. Des Juges doivent être au dessus et en dehors des conflits qui peuvent naître entre les intéressés ; sous prétexte de compétence professionnelle plus grande, c'est peut-être une grosse faute que de faire trancher une question de discipline ou d'intérêt corporatif par un Tribunal dont les membres appartiennent à cette corporation, qu'ils soient Maires, Conseillers municipaux ou Employés de Mairie. Il faut que des Juges échappent à l'ambiance des deux parties en présence : on comprend des arbitres

qui sont les amis et les collègues des plaideurs; on ne comprend pas de tels juges. Tous les procès qui viennent devant nos Tribunaux civils et administratifs supposent une assimilation continuelle de connaissances nouvelles, que réclame chaque question posée devant les Juges. Il en sera de même de tous les problèmes que soulèvera le Contrat municipal de travail, quand ils seront posés par exemple aux Conseillers de Préfecture; ces derniers s'assimileront rapidement les connaissances nécessaires pour prononcer sur un litige d'ordre professionnel.

Avant d'appliquer ces Principes, il reste à examiner si les différences qui peuvent exister entre le Fonctionnaire, l'Employé et l'Ouvrier, ont une influence quelconque sur la nature et les modalités du Contrat municipal de travail.

CHAPITRE VIII

Y a-t-il des raisons pour que les Employés de Mairie jouissent d'un droit d'exception?

Lorsque les Employés de Mairie font valoir leurs desiderata, ils insistent volontiers sur le caractère de « services publics » qui est celui des services municipaux et sur la qualité de fonctionnaires qu'ils revendiquent. Si nous examinons cette question, ce n'est pas qu'elle nous paraisse présenter grand intérêt au point de vue qui nous préoccupe, le Statut des Employés municipaux; c'est bien plutôt pour écarter des arguments qui ne prouvent rien et qui obscurcissent le problème.

A la fin de notre chapitre VI, nous avons montré que le fait que la fonction est publique, — si par là nous entendons que le fonctionnaire de l'État est au service de la collectivité, — ne prouve rien en faveur d'un Statut d'exception. Dire : « Je suis l'employé de la Commune et non du Maire », ne signifie rien, sinon que vous rendez service à la collectivité; mais cela ne signifie pas que votre patron est la Commune et non le Maire, car la Com-

mune sans le Maire, qui l'administre, ce n'est qu'une entité creuse et insaisissable en droit. Dirait-on qu'un ouvrier peintre qui peint une porte chez un client, n'est pas l'ouvrier de son patron, mais l'ouvrier du client? qu'il n'est pas l'ouvrier du patron, mais l'ouvrier de la Commune, parce que son patron est le seul peintre de la Commune?

Ce qui est intéressant, c'est de savoir si l'Employé de mairie tient sa fonction de l'autorité publique directement, s'il a une responsabilité directe vis-à-vis de cette autorité publique, si ses actes n'engagent que lui, en un mot, s'il n'a pas de patron qui soit responsable de lui, employé.

Qui *administre* la Commune? Aux termes de l'article 88 de la loi du 5 avril 1884, *le Maire seul*.

Quel est le seul fonctionnaire de la Commune? *Le Maire*.

Quel est le fonctionnaire qui remplit un service public dans la Commune? *Le Maire*.

Les Employés de la Mairie sont-ils des délégués de l'autorité publique? Non. Le Maire peut-il leur déléguer une part de son autorité? Non. Il les emploie, mais ne leur délègue pas son autorité.

Qui est *responsable* de la gestion des services municipaux?

Le Maire seul est responsable, devant les Tribunaux; en ce qui concerne l'état civil par exemple, seul le Maire a la responsabilité des fautes ou des erreurs qui ont pu être commises par son employé; il en est de même pour toutes les fautes administratives.

Le Maire est responsable devant le suffrage universel. Quant à l'Employé, il est responsable devant le Maire seulement; le suffrage universel ne le connaît pas.

Ainsi, ni les lois françaises, ni le suffrage universel ne veulent reconnaître l'Employé municipal, au point de vue de la responsabilité.

La Commune, en votant tous les quatre ans, entend-elle nommer des élus qui seront subordonnés aux employés de la commune? En quoi alors consisterait la liberté des élus de la Commune?

L'Employé municipal est-il fonctionnaire? Le tout est de s'entendre sur la définition du mot fonctionnaire.

Citons l'article premier du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1910, et en même temps l'addition que les Secrétaires du Maire voudraient y voir apporter :

ARTICLE PREMIER du Projet du Gouvernement :

« Sont considérés comme fonctionnaires, pour l'application de la présente loi, tous ceux qui, *en qualité de délégués de l'autorité publique*, d'employés, d'agents ou de sous-agents, occupent, *dans un service public* de l'État, un emploi *permanent*, rémunéré par un traitement mensuel ou par l'allocation de remises et ouvrant droit au bénéfice éventuel d'une pension de retraite. »

ARTICLE PREMIER, tel que le désirent les Employés municipaux :

« Sont considérés comme fonctionnaires pour l'application de la présente loi tous ceux qui en qualité de délégués

de l'autorité publique, d'employés, d'agents ou de sous-agents, occupent dans un service public de l'État, du département ou de la commune, un emploi permanent, rémunéré par un traitement mensuel ou par l'allocation de remises et pouvant ouvrir un droit au bénéfice éventuel d'une pension de retraite ».

Dans cet article premier amendé, il y a deux erreurs : d'abord l'Employé municipal n'est pas un délégué de l'autorité publique (le délégué a une responsabilité et des droits propres qu'il tient de la loi, et non de son mandant); ensuite l'Employé municipal n'a pas à l'heure actuelle un droit légal au bénéfice éventuel d'une pension de retraite (cette disposition ne vise évidemment que la loi de 1853, et les fonctionnaires de l'État).

M. Rondeau, secrétaire de la Mairie de Nantes, avait bien senti la difficulté lorsqu'il proposait la rédaction suivante de l'article premier (Bulletin officiel des Secrétaires et Employés de Mairie, avril 1909) :

« Est considéré comme fonctionnaire, pour l'application de la présente loi, tout Français qui, en vertu de la décision d'un représentant du pouvoir exécutif ou *municipal* ou d'un délégué de ces représentants, occupe, dans un service civil régi par l'*État*, le *département* ou la *commune*, un emploi permanent rétribué sur les crédits inscrits au Budget de l'État, du *département* ou de la *commune* et ouvrant un droit au bénéfice éventuel d'une pension de retraite ».

La définition de M. Rondeau enveloppe les ouvriers de l'État, ce que n'a pas voulu le projet de loi du 30 juin 1910. L'État distingue nettement entre ses ouvriers et ses fonctionnaires : les premiers ont des Syndicats, par exemple, le Syndicat des Ouvriers des Postes, Télégraphes, Téléphones, et leur retraite se fait à la Caisse des retraites pour la vieillesse sur livrets individuels; les seconds n'ont pas, selon l'opinion la plus généralement admise, le droit au Syndicat et leurs retraites se font en vertu de la loi de 1853.

Il ne semble pas que les Employés de mairie soient des fonctionnaires, au sens de l'article premier du Projet de juin 1910; mais en réalité la question est oiseuse, car la qualité d'être fonctionnaire ne prouve rien par elle-même, pas plus que celle d'appartenir à un service public.

L'inutilité, pour notre thèse, de ces deux premières questions ressort mieux encore de cela que nous cherchons un Statut pour tous les Travailleurs municipaux, qu'ils soient Employés ou bien Ouvriers. Si donc nous tranchions le problème du Statut en nous appuyant sur la qualité de fonctionnaire ou non, nous aurions bien le Statut des Fonctionnaires municipaux, mais non celui des Travailleurs municipaux en général et des ouvriers municipaux en particulier.

Nous allons plus loin. Il est presque sans grand intérêt que le Maire soit seul responsable de ses employés et de

la gestion des services publics, qu'il soit le seul administrateur de la Commune. La nature de sa responsabilité peut être un élément d'appréciation de ses actes, par exemple d'une révocation, si ces actes donnent lieu à un pourvoi devant le Conseil d'État. L'essentiel, c'est que le Maire soit juste pour ses employés, parce qu'il faut être juste pour tous les travailleurs, et c'est que le Contrat de travail municipal soit le meilleur et le plus humain possible, parce qu'il faut appliquer aux hommes le régime du mieux et jamais le régime du pire.

CHAPITRE IX

Examen critique des desiderata des Employés municipaux.

Lorsqu'en juillet 1910 le Bureau permanent du Congrès des Maires envoya, sur le Contrat municipal de travail, un questionnaire dans les Mairies adhérentes du Congrès, les secrétaires de quelques Mairies firent eux-mêmes le texte de la réponse, qu'ils soumièrent à la signature de leur Maire ; le Secrétaire du Congrès des Maires reçut seize réponses littéralement identiques. Voici la réponse de Bois-Colombes, dont le Secrétaire est M. Decen-cière, président de l'Union nationale des Secrétaires et Employés de Mairie :

« 19 août 1910. Mairie de Bois-Colombes.

« Le projet de Statut des Fonctionnaires déposé le 30 juin dernier par le Gouvernement, et dont les règles s'adapteront, par règlement d'administration publique, aux fonctionnaires communaux, ne portant aucune atteinte aux prérogatives des Maires et devant améliorer l'administration municipale tout en donnant au personnel com-

munal les garanties qui lui sont dues en raison des devoirs et des obligations qu'on lui impose, le Maire de Bois-Colombes demande que la situation du personnel communal soit déterminée par le Statut des fonctionnaires tel que le conçoit le Gouvernement et à l'exclusion absolue de tout autre moyen, ce statut devant d'ailleurs régler toutes les questions posées par le bureau permanent dans le projet de contrat municipal. »

Nous allons examiner les dispositions de ce Statut en ce qui concerne d'abord la stabilité et ensuite en ce qui concerne les autres éléments du Contrat municipal de travail. Mais qu'il nous soit permis de faire une remarque préalable.

Le Projet de loi du 30 juin 1910 vise les fonctionnaires de l'État. Rien n'est plus juste, pour le Gouvernement, que de demander au Parlement de régler la situation des fonctionnaires de l'État, car l'État est une personne juridique autonome; le Parlement vote la condition des fonctionnaires et des employés de l'État, depuis la condition du Président de la République jusqu'à celle d'un cantonnier ou d'un ouvrier, par exemple, des lignes télégraphiques ou des Chemins de fer; le Gouvernement applique les décisions du Parlement. Si l'on observe que la Commune, de son côté, est, elle aussi, une personne juridique autonome, — que le Conseil municipal règle la condition des employés municipaux et notamment les crédits pour les traitements, — que le Maire applique les décisions du Conseil municipal, — on sera grandement étonné de voir

les employés d'une personne juridique autonome demander à une autre personne juridique autonome de régler leur situation. Il faut bien se dire que le Statut des fonctionnaires n'est pas une loi, qui s'applique à tous les Français, mais simplement un Règlement pour les Fonctionnaires de l'État. Les Employés de mairie nous diront que l'État a la tutelle des communes ; mais, à moins de se payer de mots, qu'est-ce que la tutelle vient faire en cette affaire ? La tutelle de l'État ne consiste pas dans le droit pour l'État de faire des actes de gestion et de signer des contrats, pour le compte de la commune, mais dans le contrôle des actes du Maire et des délibérations de la commune. Les Employés de mairie demanderaient que leur Statut fût incorporé à la loi municipale de 1884, passe encore : la liberté du contrat municipal serait réglementée et limitée ; mais qu'ils demandent à être incorporés à une loi sur les Fonctionnaires de l'État, il est difficile de le comprendre. C'est d'ailleurs un moyen regrettable de compliquer la question en y introduisant l'idée assez obscure de « fonctionnaire » et de « service public ».

A. — *Conseil de discipline et révocation.*

Stabilité.

Quelle que soit la composition du Conseil de discipline, l'idée essentielle à dégager de cette institution nouvelle, c'est que le Maire serait soumis à ses décisions et qu'il ne pourrait passer outre. Tous les vœux et projets de l'Union

nationale des Secrétaires et Employés de Mairie portent que le Maire devra suivre l'avis « conforme » du Conseil de discipline, aussi bien en première instance qu'en appel. Le Projet de Statut des fonctionnaires contient une disposition (Art. 21. Voir Rapport Marty, *Annexes*) qui permet au Ministre de révoquer quand même son fonctionnaire : « Il ne peut être passé outre à la décision du Conseil supérieur de discipline que par un décret motivé, rendu en Conseil des Ministres, sur le rapport du Ministre compétent ». Au moins ainsi, le droit de révocation en principe est sauf, mais le Rapport Marty déclare simplement, à l'occasion de cet article 21, « qu'il n'a pas paru susceptible de s'appliquer aux fonctionnaires communaux ». Le Projet de Règlement d'administration publique des Employés de mairie de la Charente-Inférieure est de même muet sur le principe du droit de révocation, dans les cas extrêmes (voir *Annexes*). De cette manière, le Conseil de discipline aurait seul qualité pour prononcer la révocation.

En premier lieu, il paraît inutile de créer une Juridiction nouvelle. Nous avons des Conseils de Préfecture, en première instance, et un Conseil d'État qui juge en appel.

En second lieu, quelle serait la composition de ces Conseils de discipline? On lit dans l'exposé des motifs du Projet Clémenceau : « Comment admettre un Conseil de discipline dont le rôle consisterait à examiner, postérieurement à l'arrêté du Maire prononçant une suspension ou une révocation, les motifs sur lesquels celui-ci a basé

sa décision, ou même se réduirait à donner un avis purement consultatif préalable à la mesure de rigueur? Ce Conseil de discipline composé du Sous-Préfet, d'un Maire et d'un employé communal désigné chaque année, au scrutin secret par ses collègues, aurait eu pour mission, dans l'esprit de ceux qui en désirent l'institution, d'entendre l'intéressé, de recueillir les explications du Maire et de se prononcer sur la légitimité de la mesure prise ou projetée par lui. On a fait judicieusement remarquer que placer un magistrat municipal sous le contrôle d'un de ses collègues et laisser discuter ses actes par le secrétaire de mairie d'une commune voisine, constituerait une atteinte grave à son autorité et qu'un pareil système ne recevrait jamais la sanction de la loi. »

On peut dire que tout conseil de discipline soulèvera des critiques de cette même nature.

En troisième lieu, est-il possible de soutenir sérieusement que les Conseils de discipline auront le dernier mot en fait de révocation? Une telle disposition de loi serait en dehors du droit municipal et contraire à nos principes en administration; elle serait en dehors même du droit commun et du droit civil.

Le Maire administre seul la Commune; seul il est fonctionnaire responsable, nous l'avons vu, à la fois devant les tribunaux et devant le Suffrage universel.

Dans ces conditions, comment admettre qu'un administrateur, seul responsable de la gestion des services publics, n'ait pas le droit de révocation de ses employés,

même parfois s'il suspecte l'honnêteté de l'un d'eux, sans avoir la preuve complète de sa malhonnêteté? Comment admettre qu'un homme, dont vous aurez lié les bras, gardera une telle responsabilité, si vous lui imposez ses employés? Si le Maire révoque à tort son Secrétaire, que celui-ci lui demande en justice une indemnité, des dommages-intérêts! Comment pourrait-on forcer le Maire à réintégrer un employé révoqué? Qu'on le contraigne à payer des dommages-intérêts, soit! Notre Code civil ne dispose-t-il pas que toute obligation de faire ou de ne pas faire se résout en dommages-intérêts? L'obligation, pour un employeur, de garder, malgré lui-même, l'un de ses employés n'est pas, croyons-nous, de ces obligations que la loi peut imposer par la force.

Au fond la prétention des Employés de Mairie de ne pouvoir être révoqués que par un Conseil de discipline n'excède-t-elle pas les prétentions les plus exorbitantes que l'on ait jamais pu faire reposer sur la théorie de la propriété de la fonction? Or, pour que la théorie de la propriété de la fonction fût vraie, il faudrait que l'employé fût seul au Contrat; tant que, pour contracter, il faudra être deux et tant que les contractants auront des droits réciproques, tant que le contrat léonin ne sera pas admis dans nos lois, l'employeur, qu'il soit Ministre ou Maire, pourra toujours révoquer l'employé, fonctionnaire ou non, sauf d'ailleurs à lui payer des dommages-intérêts, si la révocation est injustifiée ou illégale.

B. — *Les autres éléments du Contrat municipal de travail.*

L'Union nationale, par la plume de son Président, M. Decencière, « demande que la situation du personnel communal soit déterminée par le Statut des fonctionnaires, tel que le conçoit le Gouvernement, et à l'exclusion absolue de tout autre moyen, *ce Statut devant d'ailleurs régler toutes les questions posées par le Bureau permanent dans le Projet de Contrat municipal.* » M. Decencière se reporte, pour les détails de ce Statut, au Projet-type de Contrat municipal de travail, tel qu'il a été inséré au Compte rendu du 3^e Congrès des Maires. Il suffit de lire ce Projet-type, pour voir ce qu'il restera de l'autonomie communale, si la loi sur le Statut des fonctionnaires règle *nationalement* tous ces points. (Voir aux *Annexes*.)

La loi réglerait, pour toutes les Communes de France, la durée du service journalier et les congés, les minima de salaires et les augmentations, le taux de la participation des communes aux retraites des employés! Ainsi la loi ferait ce que les Maires, dans leur 3^e Congrès, n'ont point voulu faire, même à titre d'indication. Ce Projet-type n'est qu'un cadre, à peu près; et la loi remplirait impérativement ce cadre! Le Conseil d'État remplacerait les Conseils municipaux! Si l'on veut s'assurer que nous n'exagérons pas, il suffit de lire, aux *Annexes*, le Projet de Règlement d'administration publique, tel que l'ont préparé les Employés municipaux de la Charente-Inférieure.

M. Jubert constatait, le 25 mars 1906, qu'à la Chambre des députés, (il aurait pu ajouter « dans toute la France ») il subsistait un courant d'opinion absolument défavorable à l'établissement d'une réglementation, qui, émanant du Pouvoir central et s'appliquant à toutes les Communes de France, ne paraît guère conciliable avec le principe de l'autonomie communale et de la décentralisation. « Il faut bien reconnaître d'ailleurs, ajoutait-il, que cette réglementation nous conférerait une sorte d'inamovibilité et ferait naître des conflits d'où résulteraient souvent de grosses difficultés pour les Communes. »

Ajoutons, sans crainte de nous tromper, que les Conseils municipaux et les Maires sont plus qualifiés que le Conseil d'État pour apprécier leurs employés et pour récompenser leurs services aux prix qu'ils méritent. N'est-il pas excellent que le travail soit rémunéré au prix fixé par celui qui le contrôle et l'utilise?

Autant faire tout de suite des Employés municipaux des fonctionnaires de l'État. Nous lisons, au Bulletin officiel de l'Union nationale, avril 1909, un Rapport présenté à l'Assemblée générale extraordinaire de l'Association amicale des Employés des services municipaux de Nantes, dont nous extrayons les conclusions suivantes :

« Il résulte de ce qui précède et des conséquences qui en découlent :

1° Qu'il y a des raisons pour que le statut des employés municipaux précède celui des fonctionnaires de l'État, mais il n'y en a aucune pour qu'il le suive;

2° Que tout milite pour que employés et fonctionnaires soient assimilés les uns aux autres ;

3° Que les Maires, comme le Gouvernement lui-même, exercent une parcelle de la puissance publique ;

4° Que créer, entre les fonctionnaires, des degrés selon qu'ils appartiennent à l'État, au département ou à la commune, c'est perpétuer des inégalités antidémocratiques ;

5° Que ces différences sont antijuridiques et ne peuvent être que la résultante d'une ignorance absolue des principes du droit administratif. Les départements et les communes, en effet, doivent être assimilés à l'État dont ils subissent d'ailleurs la tutelle, en tant qu'ils sont comme lui des délégations de la puissance publique. D'autre part, la qualité de fonctionnaire existe déjà en fait, par tout ce que l'État met à leur charge, comme aussi par les incompatibilités que la jurisprudence et la loi admettent vis-à-vis d'eux. »

En conséquence l'Assemblée votait le vœu suivant :

« Les Employés municipaux de la Ville de Nantes,

« *Résolus à faire aboutir leurs revendications et en particulier celles concernant la stabilité et la retraite,*

« Constatent, avec regret, et une fois de plus, l'indifférence des pouvoirs publics à l'égard des fonctionnaires départementaux et communaux ;

« Sont d'avis qu'il n'y a pas lieu de faire une loi spéciale aux secrétaires et employés de mairie ;

« Insistent pour qu'on définisse leur situation et qu'on précise *s'ils sont ou ne sont pas des fonctionnaires*, en faisant remarquer au gouvernement que, s'ils sont assimilables, il n'y a aucune raison pour les exclure du projet de statut, et

que, s'ils ne le sont pas, le Gouvernement et le Parlement reconnaissent par là même leur droit au *Syndicat* et à la *Grève* et prennent la responsabilité de ce qui arriverait au cas d'interruption du service qu'assurent les secrétaires et employés de mairie.

« Repoussent, en conséquence, tout statut qui ne serait pas le *droit commun* des autres fonctionnaires et demandent à être compris au nombre de ceux appelés à bénéficier des dispositions du statut en préparation, ce statut devant avoir pour conséquence de leur assurer à la fois la stabilité et le bénéfice de la retraite. »

Et tout cela revient à dire : « Il n'y aura plus qu'une catégorie de fonctionnaires; entre eux il n'y aura qu'une différence : les uns seront payés par l'État, les autres par les Communes. Leur situation à tous sera réglée par l'État. »

Alors, que reste-t-il de l'affirmation de M. Decencière : « Le Projet de Statut des fonctionnaires, ne portant aucune atteinte aux prérogatives des Maires et devant améliorer l'administration municipale... »?

Pour nous, la loi à intervenir ne peut accorder aux Employés de Mairie le Conseil de discipline souverain, ni le Règlement national des modalités du Contrat municipal de travail; elle méconnaîtrait les principes de notre administration communale et du Contrat de travail dans le droit communal et dans le bon sens.

CHAPITRE X

Trouvons-nous dans la législation belge ou dans l'ancienne législation française la solution du problème?

A. — Législation belge.

Les employés de Mairie, en France, s'appuient souvent sur la situation de leurs collègues de Belgique, pour demander en France une situation analogue. Il y a donc lieu d'examiner cette législation belge, avec la préoccupation de voir si la situation des employés de mairie est la même dans les deux pays, au point de vue de la fonction et des attributions.

En Belgique, la situation des *secrétaires* communaux est distincte de celle des *employés* communaux.

La situation des secrétaires communaux est réglée par les lois des 30 mars 1836, 30 mars 1861, 30 décembre 1887 et 3 juillet 1894.

Secrétaires communaux.

Examen préalable. — Aucun diplôme ne dispense de l'examen préalable à la nomination de secrétaire. Cet

examen comporte une rédaction, un exercice de calcul et des notions sur les lois communales et sur les lois spéciales qui sont appliquées par les Mairies belges.

Nomination. — Le Secrétaire est nommé par le Conseil communal, sous l'approbation de la députation permanente du Conseil provincial, en Comité secret et au scrutin secret.

Faute par la députation de s'être prononcée dans les deux mois de la notification qui lui est faite de la nomination, celle-ci est définitive.

Après deux refus successifs d'approbation, le Conseil nomme librement le Secrétaire, pourvu que son choix ne se porte sur aucun des deux candidats écartés par la députation (loi communale, art. 109, alinéas 3 § 4).

Serment. — Le secrétaire est tenu au serment constitutionnel prescrit par le décret du 20 juillet 1831 : « Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge ».

Il prête serment entre les mains du bourgmestre et en séance publique du Conseil communal (arr. royal du 6 novembre 1848).

Attributions. — Ses attributions ont été réglées par un arrêté royal du 3 janvier 1818, lorsque la Belgique était réunie à la Hollande ; les secrétaires de mairie reprenaient la position de fonctionnaires que la loi du 28 pluviôse an VIII leur avait fait perdre, en France.

L'arrêté royal du 3 janvier 1818 décide que le Secrétaire assiste à toutes les assemblées et rédige le procès-

verbal de tout ce qui s'y passe. Il est tenu de consigner, dans des registres particuliers, les actes des diverses parties de l'administration auxquels il aura été appelé à concourir. Il tient la plume dans toutes les inspections, visites de chemins, travaux et autres tournées administratives faites par la régence ou par une commission prise dans son sein.

Toutes les copies ou extraits d'actes émanés de l'administration communale ou des commissions de celle-ci sont authentiqués par lui.

Traitements et augmentations. — Le traitement des secrétaires est fixé par le Conseil communal, sous l'approbation de la députation du Conseil provincial. La loi fixe le traitement minimum d'après le nombre d'habitants. Tous les 5 ans, le secrétaire a droit à une augmentation de 5 p. 100 sur le montant de son traitement. Le Conseil communal peut toujours allouer un traitement supérieur et des augmentations supérieures au taux prévu.

Les augmentations facultatives ne peuvent modifier le mécanisme des augmentations quinquennales. Ainsi, un secrétaire nommé ou augmenté en 1900, obtenant une augmentation facultative en 1904, a néanmoins droit, en 1905, à l'augmentation quinquennale de 5 p. 100. Cette augmentation de 5 p. 100 est alors calculée, non sur le traitement de 1900, mais sur celui de 1904 (circulaire ministérielle, 30 novembre 1897).

En dehors de leur traitement fixe, les secrétaires communaux chargés de la tenue des écritures de l'état-civil

reçoivent une rénumération spéciale qui peut se fusionner avec le traitement pour avoir une répercussion sur la pension.

Le secrétaire communal touche en outre une allocation spéciale destinée à payer les frais de bureau. Il peut décliner cette charge s'il estime insuffisante la somme mise annuellement à sa disposition. Dans ce cas, l'administration communale pourvoit elle-même à la dépense et fournit le matériel et les imprimés nécessaires aux bureaux.

Peines disciplinaires. — L'article 109 de la loi communale porte notamment :

« *Le secrétaire est nommé, suspendu ou révoqué par le Conseil communal.*

« Ces nominations, suspensions ou révocations devront être approuvées par la députation du Conseil provincial.

« La suspension est exécutée provisoirement : elle ne peut avoir lieu pour plus de trois mois (loi du 30 décembre 1887, art. 22).

« Le Conseil communal et le secrétaire peuvent se pourvoir auprès du Roi contre la décision de la députation permanente statuant sur la révocation, dans les quinze jours de la notification qui leur est faite (loi du 30 juillet 1903, art. 4).

« En cas de suspension ou de révocation, la délibération fait connaître les motifs qui ont nécessité cette mesure de rigueur, l'époque de la nomination, la conduite antérieure du titulaire et tous les faits propres à éclairer la députation permanente.

« Si ces motifs ne sont pas de nature à figurer dans une délibération, ils font l'objet d'une lettre d'accompagnement. »

La loi du 30 juillet 1903 a introduit une nouvelle réglementation des peines disciplinaires et une procédure semblable pour les secrétaires et employés. C'est ainsi que l'échelle des pénalités a été exhaussée de deux échelons : l'avertissement, la réprimande, qui, sauf des fautes très graves, doivent toujours précéder la suspension pour trois mois et la révocation, sujettes aux recours spécifiés plus haut.

Quelle que soit la mesure disciplinaire dont il peut être l'objet, avertissement, réprimande, suspension ou révocation, l'intéressé est préalablement entendu ; il est dressé procès-verbal de ses explications (art. 8 de la loi du 30 juillet 1903). Le n° 932 de l'Instruction générale prescrit que sa justification écrite devra être produite.

Retraites. — Ont droit à la retraite : 1° les secrétaires communaux âgés de soixante ans révolus, comptant trente ans de services en cette qualité, et qui, pendant ce laps de temps, ont participé à la Caisse ; 2° les secrétaires communaux, quel que soit leur âge, ayant participé pendant dix ans au moins à la Caisse, lorsqu'ils se trouvent, par suite d'infirmités, dans l'impossibilité de continuer leurs fonctions.

La condition de dix ans est réduite à cinq, si les infirmités proviennent de l'exercice des fonctions : aucune

durée de participation n'est même fixée, si le secrétaire a été mis dans l'incapacité d'exercer ses fonctions ou de les reprendre par suite de blessures reçues ou d'accidents survenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions (loi du 30 mars 1861, art. 8).

Employés communaux.

La législation belge avait placé les Employés des administrations communales sous une autre législation que les Secrétaires communaux. Les employés n'avaient aucune garantie de stabilité; ils étaient nommés par les Conseils communaux, qui les suspendaient et les révoquaient sans contrôle.

A la suite d'un mouvement corporatif des employés communaux, le Ministre de l'Intérieur proposa une loi qui fut promulguée le 30 juillet 1903. Cette loi assure la stabilité des employés communaux.

M. de Trooz, Ministre de l'Intérieur, définissait ainsi la portée de cette loi, aux termes de laquelle les décisions du Conseil communal sont soumises à l'approbation de la députation permanente du Conseil provincial et susceptibles de pourvoi auprès du Roi contre la décision de la députation permanente.

« L'indépendance de la commune n'est pas atteinte; elle organise ses services comme elle l'entend; elle recourt librement à l'adjudication ou à la régie; elle fixe le nombre de ses employés, leur hiérarchie et les traitements

qu'elle entend leur allouer; elle exerce sur eux l'action disciplinaire.

« La loi laisse, en effet, à la commune, le droit d'apprécier la faute commise et la peine qu'elle comporte; l'autorité communale exerce donc librement son pouvoir disciplinaire. Ses actes, en cette matière, ne sont soumis au contrôle de l'autorité supérieure que lorsqu'elle prononce une suspension de trois mois ou plus, ou la révocation; ces peines sont soumises à l'approbation de la députation permanente et la décision de ce collège peut faire l'objet d'un recours au Roi de la part du Conseil communal.

« Cette garantie de l'appel au Roi, la loi l'a inscrite également en faveur de l'employé.

« Celui-ci trouve une protection efficace, non seulement dans l'obligation imposée à l'autorité communale de l'entendre avant de lui infliger une peine si légère qu'elle soit, mais encore dans l'institution de deux mesures disciplinaires nouvelles : l'avertissement et la réprimande. Ces mesures sont aujourd'hui légales et dorénavant l'autorité communale qui se trouvera dans la pénible nécessité de devoir sévir, ne devra plus recourir d'emblée à des peines, qui, comme la révocation et parfois la suspension, atteignent l'employé dans les ressources de son ménage, de la femme et des enfants.

« Je ne pense pas, d'ailleurs, que l'autorité communale soit fondée à se plaindre de la tutelle à laquelle la loi l'a soumise en cette matière, lorsqu'il s'agit de peines de nature à compromettre ou à briser la carrière d'un employé; elle ne peut qu'être heureuse de voir l'autorité supérieure partager éventuellement la responsabilité de l'acte qu'elle a posé.

« Je vous disais que la commune garde le droit d'organiser ses services comme elle le veut; l'article 2 de la loi n'apporte aucune entrave à l'exercice de ce droit. Cette disposition a, en effet, exclusivement pour objet d'empêcher la révocation déguisée.

« S'il apparaît à la suite d'une procédure impartiale que la suppression d'un emploi communal n'a d'autre but que de priver un agent de la fonction qu'il remplit, de le révoquer par conséquent indirectement, la délibération du Conseil communal sera improuvée. On n'a vu que trop souvent, comme le rappelle l'exposé des motifs de la loi, des conseils municipaux supprimer une place pour se débarrasser du titulaire adversaire du moment, et la rétablir peu après au profit d'une personne amie; il ne faut pas que ces procédés louches et détestables puissent se renouveler.

« Si, au contraire, la Commune, maîtresse de son organisation intérieure, croit inutile de maintenir un rouage déterminé, si elle croit nécessaire de substituer, par exemple, l'adjudication à la régie, si la loyauté de ses intentions est reconnue, sa décision sera confirmée et sortira ses effets. »

Retraites. — Les Employés communaux ne jouissent d'aucune retraite. Ils demandent, en ce moment, la création d'une caisse de retraite nationale des Employés communaux; à ce point de vue, les employés communaux de Belgique ne sont même pas dans la même situation que les Secrétaires et employés communaux français; car ces derniers sont l'objet de dispositions spéciales dans la loi du 5 avril 1910.

La réforme législative belge de 1903 a donc consisté à donner aux Employés de mairie à peu près les mêmes garanties qu'aux secrétaires. Voici d'ailleurs textuellement les articles 1, 2, 8.

« ARTICLE PREMIER. — L'article 85 de la loi communale est complété de la manière suivante :

« La suspension pour un terme de trois mois ou plus et la révocation sont soumises à l'approbation de la députation permanente du Conseil provincial : elles sont exécutées provisoirement.

« Le Conseil communal et l'employé peuvent se pourvoir auprès du Roi contre la décision de la Députation permanente, dans les quinze jours de la notification qui leur en sera faite. »

« ART. 2. — La disposition suivante formera l'article 85 bis de la loi communale :

« En cas de réclamation du titulaire d'un emploi contre la délibération du Conseil communal supprimant cet emploi ou réduisant le traitement y attaché, cette délibération sera soumise au contrôle de la députation permanente au Conseil provincial, qui ne pourra l'improver que si les mesures qu'elle décide tendent manifestement à une révocation déguisée.

« Le Conseil communal et le titulaire de l'emploi peuvent se pourvoir auprès du Roi contre la décision de la députation permanente dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite. »

« ART. 8. — La disposition suivante est ajoutée à l'article 130 bis de la loi communale :

« Les autorités qui sont investies par la présente loi du droit de suspendre ou de révoquer les fonctionnaires et

employés communaux peuvent infliger à ceux-ci la peine de l'avertissement ou celle de la réprimande.

« Quelle que soit la mesure disciplinaire dont ils peuvent être l'objet, avertissement, réprimande, suspension ou révocation, les employés sont préalablement entendus; il est dressé procès-verbal de leurs explications. »

Que conclure de ce bref résumé de la législation belge?

Les dispositions de la loi belge sont-elles applicables en France?

La situation des Secrétaires communaux de Belgique est très différente de celle de nos secrétaires de mairie. En effet, notre secrétaire de mairie ne rédige pas le procès-verbal des délibérations du Conseil municipal, il n'est pas le secrétaire du Conseil municipal, il n'a aucune attribution qui lui soit propre, c'est-à-dire qu'il exercerait en vertu de la loi. Tous les détails de sa fonction ne lui sont pas même délégués, mais confiés par le Maire, sous la responsabilité du Maire. De même, en France, il n'a pas à authentifier les copies et extraits d'actes qui émanent de l'administration communale.

La fonction de Secrétaire communal comporte, en Belgique, des attributions légales et une responsabilité propre. Si on peut assimiler cette situation à une situation analogue, en France, ce ne pourrait être qu'à la fonction de Receveur municipal; or, chez nous aussi, le Receveur municipal est indépendant du Maire et ne peut être révoqué que par l'Administration supérieure.

Au Congrès national de 1908, M. Guérin lui-même,

secrétaire de la Mairie de Vincennes, « faisait un parallèle de l'organisation communale belge, où le secrétaire de Mairie a une responsabilité, et de l'organisation française où le seul responsable est le Maire, et il citait des exemples ». Et il concluait que les Secrétaires des Mairies de France ne pouvaient avoir le même genre de garanties que les secrétaires belges.

Quant aux Employés municipaux belges, pris en général, secrétaires et employés, ils sont nommés et révoqués par le Conseil municipal, pouvoir essentiellement irresponsable, contre lequel une demande personnelle en justice paraît impossible. Il semble naturel qu'en Belgique l'administration municipale et la nomination des secrétaires et employés se fassent sous le contrôle du Conseil provincial et du Roi. Comment comparer cette administration communale avec celle de France, où le Maire *administre seul* et seul est responsable, même *personnellement*, de ses actes?

B. — *Législation française du droit intermédiaire.*

La législation française du droit intermédiaire a été très bien résumée dans une brochure publiée en 1907 par l'Union nationale des Secrétaires et Employés de Mairie :

« Le décret du 14 décembre 1789, qui a constitué les municipalités françaises, porte, en son article 32 : « Il y aura en chaque municipalité un secrétaire-greffier nommé par le Conseil général de la Commune. Il prêtera serment de remplir fidèlement ses fonctions, et pourra être changé.

lorsque le Conseil général, convoqué à cet effet, l'aura jugé convenable, à la majorité des voix. »

« Le Secrétaire-greffier avait alors un caractère légal, il était considéré comme un fonctionnaire public et certifiait, sous sa signature, les actes de la Mairie.

« Les lois du 21 fructidor an III, relatives aux fonctions des corps administratifs et municipaux, en exécution du titre VII de l'acte constitutionnel, et du 19 vendémiaire an IV, sur la division du territoire de la République, le placement et l'organisation des autorités administratives et judiciaires, lui avaient conservé ce caractère.

« L'article 17 de la loi du 21 fructidor an III dit : « Le choix des employés des diverses administrations leur appartient respectivement.

« Elles nomment un secrétaire en chef, qui a la garde des archives et la signature des expéditions.

« Ce secrétaire est tenu à la résidence. »

« L'article 13 de la loi du 19 vendémiaire an IV est ainsi conçu :

« Les secrétaires en chef des administrations départementales, municipales et du bureau central seront nommés et destituables par les membres des dites administrations.

« Le nombre des employés sera fixé par les dites administrations de l'agrément des autorités supérieures. Le secrétaire en chef nommera et pourra révoquer les employés. »

« La loi du 25 floréal an V, qui fixe à vingt-quatre ans accomplis l'âge requis pour exercer les fonctions de secrétaire-greffier d'une administration municipale, considère que « ces fonctions intéressent l'ordre public et la généralité des citoyens; ceux qui sont appelés à les exercer doivent être soumis à la condition d'âge requise des autres

citoyens chargés de fonctions publiques analogues », et décide, en son article premier, que l'article 2 du titre IX de la loi du 16 août 1790 concernant les greffiers des tribunaux civils est applicable aux secrétaires-greffiers des administrations municipales; en conséquence aucun citoyen ne pourra en exercer les fonctions qu'il n'ait atteint l'âge de vingt-quatre ans accomplis.

« Les pouvoirs publics imposent aux secrétaires-greffiers des obligations et des responsabilités (loi du 3 frimaire an VII relative à la répartition, à l'assiette et au recouvrement de la contribution foncière; loi du 22 frimaire an VII sur l'enseignement).

**La situation des Secrétaires de Mairie, en France,
depuis la loi du 28 pluviôse an VIII.**

La situation des Secrétaires de mairie, en France, a bien changé, depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, et c'est ce changement dans la nature de la fonction et des attributions, qui explique la différence de leur situation, au point de vue de la stabilité. La loi du 28 pluviôse an VIII est muette sur les secrétaires des Administrations municipales.

Nous ne pouvons mieux faire, sur cette question de la différence des attributions, que de reproduire un avis du Conseil d'État du 2 juillet 1807, sur les Extraits des Registres de l'état-civil délivrés par les employés de mairie, qualifiés de secrétaires.

Le voici reproduit en entier :

« Le Conseil d'État qui a pris connaissance d'un rapport fait à Sa Majesté l'Empereur et Roi par le Ministre de l'Intérieur et par lequel ce Ministre demande que le Conseil d'État se prononce sur la validité des extraits des registres de l'état-civil et des actes de Mairie délivrés et certifiés par des employés de Mairie qualifiés de secrétaires;

« Considérant : 1° que la loi du 28 pluviôse an VIII n'a point recréé les secrétaires des administrations municipales supprimés, ni donné de signature publique à aucun des employés de Mairies actuelles et que, conséquemment, ces employés ne peuvent rendre authentiques aucun acte, aucune expédition ni aucun extrait des actes des autorités, parce qu'il est de principe que personne n'a de caractère public qu'autant que la loi le lui a conféré;

« 2° Que néanmoins, et depuis la loi du 28 pluviôse, il a été délivré un grand nombre d'extraits des registres de l'état-civil sous la signature et le certificat d'employés qui se qualifient de secrétaires ou de secrétaires généraux de Mairie, que plusieurs de ces actes ont été reçus en justice, et ont servi de base ou de pièces justificatives dans le cas d'être recommencées si ces extraits n'étaient pas admis comme authentiques;

« 3° Que ces extraits ont été délivrés par ces employés et reçus par les parties avec bonne foi de part et d'autre : de la part des employés qui ont pu conclure de quelques actes du Gouvernement qu'on leur reconnaissait un caractère public; de la part des parties, qui pouvaient d'autant moins reconnaître l'erreur commune, que la très grande majorité de ces extraits ont été légalisés, soit par les présidents des tribunaux de première instance, depuis la loi du 20 ventôse an XI, soit antérieurement par les préfets

des départements ou les autres fonctionnaires qui les remplaçaient en cas d'absence ou d'empêchement;

« 4° Et qu'enfin, dans tout temps et dans toutes les législations, l'erreur commune et la bonne foi ont suffi pour couvrir, dans les actes et même dans les jugements, des irrégularités que les parties n'avaient pu ni prévoir, ni empêcher;

« Est d'avis :

« 1° Que tous les extraits des registres de l'état-civil délivrés depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, sous le certificat et la signature des employés dits secrétaires ou secrétaires généraux de Mairie, jusqu'au jour de la publication du présent avis, doivent être considérés comme authentiques, si cette signature a été, avant cette dernière époque, légalisée, soit par les Maires et les préfets de département avant la loi du 20 ventôse an XI, soit depuis par les présidents des tribunaux de première instance, ou par les fonctionnaires publics qui remplissaient momentanément les fonctions des uns et des autres, sauf les inscriptions en faux en cas de droit;

« 2° Que le Ministre de l'Intérieur doit rappeler de nouveau par une Instruction que les employés des mairies qui se qualifient de secrétaires ou de secrétaires généraux n'ont point de caractère public, qu'ils ne peuvent rendre authentique aucun acte. Aucune expédition, ni aucun extrait des actes de l'état-civil ne peuvent être délivrés que par le fonctionnaire dépositaire des registres;

« 3° Et qu'en général, et pour prévenir toute équivoque à l'avenir, le Ministre doit rappeler aux Maires que, dans les actes où l'administrateur est le seul responsable, sa signature seule est nécessaire et qu'il ne doit point y en être apposé d'autres. »

Le 30 juillet 1807, le Ministre de l'Intérieur invitait les Préfets « à recommander aux Maires de se conformer scrupuleusement à ces principes ». Il ajoutait : « Vous leur ferez observer, en même temps, que la prohibition faite aux secrétaires de Mairies concernant tous les actes des Maires doit avoir son effet, malgré toutes les instructions, avis ou modèles donnés antérieurement sur cet objet ».

La circulaire ministérielle du 1^{er} août 1832 du Ministre de l'Intérieur aux Préfets, confirme ces instructions. Elle s'exprime en ces termes :

« On a quelquefois prétendu que le secrétaire de la Mairie est à la nomination du Conseil communal. On se fonde sur ce qui existait avant la législation de l'an VIII, et sur une circulaire de l'un de mes prédécesseurs, en date du 6 nivôse an IX (27 décembre 1800). Mais il faut remarquer que, jusqu'à la loi du 28 pluviôse an VIII, l'administration municipale était exercée par des assemblées collectives. Chaque municipalité avait alors un secrétaire nommé par elle, pris hors de son sein, institué par une disposition expresse de la loi organique, et qui avait un caractère public (loi du 22 décembre 1789, art. 32; loi du 21 fructidor an III, art. 17). Cet état de choses a cessé en l'an VIII. Le Maire a seul été chargé de l'administration (loi du 28 pluviôse an VIII, art. 13; arrêté du 2 pluviôse an IX, art. 7). La loi n'a plus fait mention du secrétaire de la Municipalité, en sorte que, dans les très petites communes, le Maire ou l'adjoint en avait les fonctions et que, dans celles où cet agent a été continué ou ins-

titué, il est devenu un simple employé placé sous les ordres du Maire, seul administrateur de la commune. Il a donc cessé d'être ce qu'il était précédemment, et un avis du Conseil d'État, approuvé le 2 juillet 1807, a reconnu qu'il n'était plus qu'un employé n'ayant aucun caractère public, et ne pouvant délivrer, sous sa signature, aucun acte, aucune expédition, ni d'extraits d'actes de la Mairie.

« D'un autre côté, l'arrêté du 2 pluviôse an IX (art. 6) a établi, pour rédiger les délibérations du Conseil municipal, un secrétaire élu par cette Assemblée et choisi dans son sein. Ainsi ont été séparés les travaux et les emplois des anciens secrétaires des municipalités entre les secrétaires des conseils municipaux nommés par ces conseils, et les secrétaires de Mairie, sur lesquels la loi ne s'explique pas, mais qui, placés sous les ordres du Maire, et destinés à le seconder dans les travaux auxquels il ne peut suffire et dont il est responsable, sont, à ce titre, nommés et révocables par lui.

« En effet, il appartient au Maire, seul administrateur de la Commune, de nommer les employés de l'administration communale et les agents des divers services municipaux, à moins que la loi n'ait restreint ce droit. Or, si des dispositions expresses ont attribué au Conseil Municipal la nomination ou la présentation du receveur de la Commune, du garde champêtre et du garde forestier (décret du 27 février 1811; ordonnance du 29 novembre 1820; code forestier, art. 95), il n'existe pas de loi ni d'acte du Gouvernement, depuis l'an VIII, qui défère au Conseil municipal le choix du secrétaire de la Mairie. La circulaire du 6 nivôse an IX, que l'on a quelquefois invoquée, invitait les conseils municipaux à nommer des secrétaires qui pussent en même temps exercer l'emploi de maîtres

d'école, et qui devaient être confirmés par le Préfet. Mais, à cette époque, la distinction entre le secrétaire de la Mairie et celui du Conseil municipal n'était pas encore établie, puisque c'est l'arrêté du 2 pluviôse an IX qui a conféré à un membre du Conseil, élu par ses collègues, le soin de rédiger les délibérations.

« De plus, la circulaire du 6 nivôse considérait les secrétaires des municipalités plutôt comme maîtres d'école que comme employés de Mairie, et si ces emplois sont quelquefois réunis dans la même personne, ils sont aujourd'hui essentiellement distincts, quant à leur investiture et à leur exercice.

« Toutes les considérations qui précèdent et qui étaient applicables sous l'empire de la législation de l'an VIII, le sont encore aujourd'hui, puisque la loi du 21 mars 1831, qui a modifié l'organisation municipale, n'a point touché aux attributions, et a laissé subsister la division des pouvoirs entre le Maire, les adjoints et le Conseil municipal, telle qu'elle était réglée par la loi du 28 pluviôse an VIII, et par l'arrêté du 2 pluviôse an IX, et que, comme ces deux actes, elle établit (art. 24) un secrétaire du Conseil municipal élu par le Conseil, et ne mentionne aucunement le secrétaire de la Mairie. »

Telle était la situation des Secrétaires de mairie au 30 juillet 1807 et au 1^{er} août 1832; telle elle est encore aujourd'hui, car les lois du 18 juillet 1837 sur l'administration communale et du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale conservent à leur égard le même mutisme que la loi du 28 pluviôse an VIII. Dans ces conditions, est-il possible de leur donner aujourd'hui le Statut auquel ils

auraient pu prétendre sous l'empire de la Législation intermédiaire?

Le droit intermédiaire ne leur est pas plus applicable que la Législation belge. C'est bien de comparer des situations, mais encore faut-il qu'elles soient comparables.

Ce n'est qu'en s'inspirant de la nature des attributions des Secrétaires de mairie, à l'heure actuelle, en France, que nous pourrions trouver la législation nouvelle qui leur serait favorable; le grand principe à suivre ne sera-t-il pas que, là où est la responsabilité, là doit se trouver le pouvoir de nommer et de révoquer?

CHAPITRE XI

Résultats de l'enquête faite par le Bureau permanent du Congrès des Maires en août 1910.

Au mois de juillet 1910, le Bureau permanent du Congrès des Maires mit à l'étude la question du Statut des Employés municipaux, et adressa un questionnaire aux adhérents de ses Congrès.

Les réponses complètes arrivèrent au nombre de 45. Ne considérons que celles-là, et voyons si elles nous offrent quelques indications : 1° sur la stabilité des Employés et les moyens de l'établir; 2° sur les autres éléments du Contrat municipal de travail.

A. — *Stabilité. Révocation.*

Quelques réponses sont contraires à l'institution des Conseils de discipline.

Les Maires ont considéré que le Secrétaire devait être un Employé du Maire, qu'il y a lieu de traiter avec justice et équité, sans que le Maire se dessaisisse du pouvoir que

la loi lui confère. Certains Maires constatent que l'institution du Conseil de discipline n'a pas donné les bons résultats qu'on en espérait; ils ont pensé « qu'il fallait laisser, en cette matière, la plus grande latitude à l'administration municipale, qui est responsable de ses actes devant les électeurs ».

On trouve même, dans certains règlements complets du Contrat municipal de travail, l'indication des peines disciplinaires qui peuvent être infligées, avec cette disposition : « Ces peines seront prononcées par le Maire seul. »

Sur la composition du Conseil de discipline, les indications des Maires sont divergentes, mais, en général, il est dit que la Municipalité et le Conseil municipal doivent avoir, dans ce Conseil, une place prépondérante.

Dans certaines villes, les Maires constatent que les Administrations municipales ont été paternelles et bienveillantes, ce qui rend tout à fait inutile l'existence du Conseil de discipline.

D'autres Maires, s'en rapportant aux décisions du Conseil d'État de 1907 et 1908, trouvent que ces décisions sanctionnent suffisamment le droit à indemnité pour révocation injustifiée.

On peut dire cependant que la majorité des réponses accueille favorablement l'idée du Conseil de discipline, organisé par délibération du Conseil municipal ou par arrêté du Maire. Dans presque tous les cas, le Conseil de discipline ayant donné un avis, le Maire n'est pas obligé de le suivre. Disons, en passant, que dans ces conditions,

l'employé n'est pas suffisamment garanti contre la révocation. Mais ces Maires, qui ne se croient pas liés par un tel Conseil de discipline, ont peut-être fait une juste appréciation du droit administratif municipal. L'institution du Conseil de discipline dont le Maire devrait suivre les avis conformes, ne viole-t-elle pas la loi de 1884? Tel est du moins l'avis de quelques préfets qui ont refusé les Règlements municipaux, par exemple de Lunéville et de Montpellier.

Le Conseil municipal de Lunéville avait imaginé un Règlement dont voici les articles 12 et 13 :

« ART. 12. — Les peines disciplinaires applicables au personnel des bureaux sont :

- 1° La réprimande par le Secrétaire en chef;
- 2° La réprimande par le Maire;
- 3° La rétrogradation à la classe inférieure;
- 4° La révocation.

La révocation ne pourra jamais être prononcée sans que l'agent incriminé n'ait été entendu par une Commission composée de toute la municipalité et de deux conseillers municipaux désignés au début de chaque année.

Elle fera l'objet d'un arrêté motivé qui pourra être porté devant le tribunal arbitral dont il est parlé à l'article suivant.

« ART. 13. — Les secrétaires en chef, chefs de bureaux et employés qui seraient révoqués ou licenciés pour des raisons étrangères à leurs services professionnels, c'est-à-dire sans une faute grave reconnue par un tribunal arbitral composé de :

- 1° Président : le président du Conseil de prud'hommes et à son défaut le vice-président;

2° Deux conseillers municipaux, choisis l'un par le Maire, l'autre par l'employé;

3° Deux secrétaires de mairie de villes ou communes de même catégorie dans le département ou département limitrophe, dont l'un choisi par le Maire et l'autre par l'employé;

4° D'un conseiller patron et d'un conseiller employé choisis par le Maire et l'employé dans les Conseils de Prud'hommes;

Auront droit aux indemnités de retraites suivantes :

1° S'ils comptent 3 à 10 ans de services, à une indemnité de 3 années de traitement.

2° Après 10 ans de services à une retraite proportionnelle liquidée en comptant les années effectives majorées de 10 années en plus.

3° Après 20 ans de services à la retraite entière calculée sur le traitement le plus fort affecté à l'emploi par le Règlement. »

Le Maire conservait donc son droit de révocation, pour des raisons étrangères au service professionnel, mais le Conseil municipal créait un tribunal dont la sentence avait pour conséquence de faire donner automatiquement, à l'employé révoqué, des indemnités de retraite. Le Préfet de Meurthe-et-Moselle refusa d'approuver cette délibération :

« 1° Parce que, dans l'état actuel de la législation, le Maire nomme et révoque, sous sa seule responsabilité, les employés municipaux ;

2° Parce que conséquemment tout ce qui, dans le Règle-

ment projeté, concerne l'institution d'un tribunal arbitral, doit être retranché. »

A Montpellier, le Règlement municipal portait que la suspension, la rétrogradation et la révocation ne pourraient être prononcées qu'après *avis conforme* du Conseil de discipline. Le préfet de l'Hérault répondit le 16 avril 1910 :

« Vous m'avez soumis le Règlement général du personnel des services municipaux et les règlements particuliers, pour chacun de ces services, qui ont été adoptés par le Conseil municipal de Montpellier dans ses séances des 22 décembre 1909 et 7 mars 1910.

« L'examen de ces documents a donné lieu de ma part aux observations suivantes :

« L'article 11 du Règlement général est en contradiction formelle avec les dispositions de l'article 88 de la loi municipale du 5 avril 1884, qui vous réserve exclusivement le droit de nomination, de suspension et de révocation des titulaires des emplois communaux; les termes du dit article qui subordonnent l'emploi de ce droit, dont vous ne sauriez vous dépouiller, à l'avis conforme du Conseil de discipline, sont donc illégaux. Mais la teneur de cet article pourrait, me semble-t-il, être régularisée par la simple suppression du mot *conforme*; l'avis du Conseil de discipline, tout en offrant une garantie morale aux agents municipaux, ne serait plus un obstacle au libre exercice de vos prérogatives légales. »

Le Maire de Montpellier fait remarquer, avec raison, que les garanties données par de tels arrêtés règlemen-

taires municipaux, si le Maire n'est pas obligé de suivre l'avis conforme, sont des garanties tout à fait insuffisantes, et que la sanction de tels Règlements ne peut être qu'un recours contentieux au Conseil d'État, qui s'inspirera des avis donnés par le Conseil de discipline, comme d'un élément capable d'éclairer sa religion.

Quelques Maires ont institué un Conseil de discipline et y ont introduit les mots *avis conforme*, sans que le Préfet leur ait refusé l'autorisation ou le visa.

Il est très délicat de se prononcer sur la question de droit pur, de savoir si le Maire peut ou ne peut pas limiter son droit de révocation. Au point de vue qui intéresse les employés municipaux, il suffit que cette question de droit soit susceptible de controverses subtiles, pour qu'ils ne se croient pas suffisamment protégés par des Règlements dont la validité est suspecte. En tout cas, on pourrait dire qu'en vertu même des dispositions de l'article 88 — et non malgré les dispositions de l'article 88 — de la loi municipale, le Maire peut limiter son droit de révocation en le subordonnant à l'avis conforme du Conseil de discipline, de même qu'il limite son droit absolu et discrétionnaire de nomination, en subordonnant à des concours d'entrée ou des examens professionnels, l'accès à la plupart des emplois municipaux. Mais, de toute manière, une controverse juridique est une mauvaise protection.

On trouve l'*avis conforme* dans le Règlement de la ville de Sanvic, dans celui de Nancy et dans celui de Cherbourg.

A signaler la complication du Règlement de Sanvic : « Une Commission administrative de discipline est instituée. Elle prononce sur toutes les peines, mais en ce qui concerne la révocation, cette peine ne pourrait être prononcée, si elle est proposée par la Commission de discipline, qu'après avis conforme du Conseil municipal. »

Le Maire se dessaisit donc de son pouvoir de révocation, au profit du Conseil municipal.

Certains Maires ont nettement affirmé la nécessité d'une loi nouvelle, pour trancher la question. Ils ont vu combien ces Règlements municipaux sont précaires, et combien l'institution de Conseils de discipline était une garantie bien plus apparente que réelle.

De notre enquête sur ce premier point, nous tirons cet enseignement : nécessité d'une loi.

•
B. — *Autres éléments du Contrat municipal
de travail.*

1° *Conditions de nomination.* — Sur vingt-six réponses que l'on peut analyser, neuf sont favorables au concours exclusivement, huit au concours avec tempéraments et pour certains Employés seulement, deux à un examen, un à un stage qui prouverait la capacité de l'Employé; trois demandent que le Maire choisisse librement et trois sont absolument opposés à tout concours.

2° *Heures de service.* — *Congés.* — Toutes les réponses à peu près estiment que la journée doit être de huit

heures, et qu'en outre du repos hebdomadaire, les employés doivent avoir une quinzaine de vacances.

3° *Les traitements, avancements et promotions.* — Toutes les réponses laissent la plus grande liberté sur ce point aux Conseils municipaux, pour établir un Règlement qui tienne compte de la nature du travail, des aptitudes de l'Employé, de la cherté de la vie, des ressources de la commune...; elles prévoient également l'avancement au choix et à l'ancienneté, avec retardement pour les employés dont le service laisse à désirer, par promotions, à époques fixes, par exemple, tous les trois ans.

4° *Retraites.* — De toutes les réponses, il se dégage nettement que la retraite doit être constituée par des versements mensuels des Employés et des Villes. Quant à la question de savoir s'il y a lieu de fonder une Caisse nationale spéciale aux fonctionnaires municipaux, ou une caisse commune par Mairie, ou des livrets individuels, les réponses ne permettent pas de dégager un procédé qui serait recommandé plus particulièrement par les Maires.

Les indications données sur les éléments du statut municipal, par l'Enquête du Bureau permanent, en juillet 1910, n'ont guère donné d'indications utiles; mais il faut retenir que les Maires tiennent à sauvegarder les décisions libres de leur Conseil municipal, et à donner au Contrat de travail la souplesse et la diversité nécessaires en une telle matière.

TROISIÈME PARTIE

SOLUTION DE LA QUESTION

CHAPITRE XII

Les droits qui manquent aux Employés de Mairie et auxquels ils peuvent légitimement prétendre.

Il manque aux Employés municipaux des Juges et un Contrat de travail; une loi seule peut les leur donner. Est-il nécessaire de faire un texte nouveau, pour sanctionner le Contrat municipal de travail? La question est plus douteuse.

A. — *Les Juges.*

Jusqu'en 1907, les Employés municipaux n'avaient pas de juges; ni les tribunaux judiciaires, ni les tribunaux administratifs ne voulaient s'occuper de leurs différends avec les Maires. En 1907, le Conseil d'État, changeant sa Jurisprudence, s'est attribué compétence, mais ce que le

Conseil d'État a fait, il peut toujours le défaire et revenir à son ancienne Jurisprudence. La Jurisprudence évolue et parfois change du tout au tout, comme cela se voit bien dans ce cas particulier des Employés de Mairie. Une loi seule peut décréter la compétence du Conseil d'État pour toujours.

Mais quels doivent être les Juges des Employés de Mairie? Les Conseillers d'État? Nous ne le croyons pas.

En premier lieu le Conseil d'État est loin de nos Communes; les formalités sont difficiles et même coûteuses; elles sont longues surtout. On peut compter six mois rien que pour saisir le Conseil d'État. En effet, une fois notifiée à l'employé la mesure prise contre lui, si cette mesure est prise de la propre initiative du Maire, sans être motivée par une délibération du Conseil municipal, comportant, soit un refus d'indemnité de renvoi, soit une offre d'indemnité jugée inacceptable, l'intéressé adressera au Maire une demande d'indemnité proportionnée à l'ancienneté de ses services et le priera d'en saisir d'urgence le Conseil municipal. Il se fera délivrer un récépissé constatant la date de remise de sa demande. Si le récépissé lui est refusé, il fera constater par huissier la date du dépôt de sa demande.

Puis l'intéressé devra, dans un délai de quatre mois, si le Conseil n'avait pas statué, ou si la décision prise n'était pas jugée acceptable, intenter une action au Conseil d'État et y joindre, soit le récépissé ou le constat d'huissier, soit la copie conforme de la délibération inter-

venue à la suite de la demande d'indemnité. Les pourvois doivent être introduits par le ministère d'un avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation. Les frais et honoraires s'élèvent environ à 500 francs; il est vrai que l'Employé a toujours la ressource de demander l'assistance judiciaire.

En second lieu, il est de règle en France que toute bonne justice comporte presque toujours deux degrés de juridiction et que l'on ne peut priver un plaideur de ces deux degrés de juridiction. Or, si l'Employé de Mairie n'a pas d'autres juges que le Conseil d'État, il est privé de l'un des degrés de juridiction. Le Conseil d'État peut bien être un juge d'appel; on reconnaîtra volontiers qu'il ne peut être le juge unique, en premier et en dernier ressort.

B. — *Le Contrat de travail.*

Il faut que tous les travailleurs, municipaux ou autres, aient un Contrat de travail qui règle le salaire ou le traitement, la durée et la nature du travail, les conditions du délai-congé. Dans bien des cas le Contrat de travail a trouvé jusqu'ici ses règles dans les usages, mais, en ce qui concerne les Employés de Mairie, les usages n'existent pas, puisque les Maires étaient seuls maîtres et bien maîtres de la révocation de leurs Employés. Un Contrat de travail est la seule base solide pour une réclamation en justice.

Et ces Règlements doivent être faits en vertu d'une loi.

Sinon, les Règlements municipaux se feront ou ne se feront pas, au gré des Municipalités; et s'ils se font tous, en combien de temps? Les Conseils municipaux ne se préoccuperont de la question que lorsque le besoin s'en fera sentir. Nous ne dirons pas que la loi à intervenir doit imposer aux Communes le contenu de ce Contrat de travail, bien loin de là, mais il faut que le principe en soit au moins inséré dans un texte législatif. Un Règlement municipal sera par suite la conséquence nécessaire de ce principe une fois posé par le législateur.

C. — *Sanction du Contrat municipal de travail.*

Les Juges ont-ils besoin d'un texte législatif nouveau pour avoir le droit de fixer des dommages-intérêts, en cas de rupture du Contrat municipal de travail?

Avant 1907, le Conseil d'État se fût déclaré incompétent pour fixer des dommages-intérêts en cas de révocation d'un employé par un Maire, cette révocation étant considérée comme un acte de puissance publique.

Aujourd'hui il garde compétence pour la forme et pour le fond, et il fixe un chiffre de dommages-intérêts; il applique aux Employés de Mairie l'article 1780 du Code civil. Il semble donc bien qu'un texte législatif soit inutile, qui déclarerait ce principe : « L'article 1780 du Code civil s'applique aux Employés de Mairie. » Néanmoins, pour éviter toute controverse et tout doute dans l'avenir, il ne serait pas blâmable de répéter dans un texte de loi

que l'article 1780 du Code civil s'appliquera à tous les conflits nés du Contrat municipal de travail.

Tout homme a droit à des juges; tout acte est susceptible d'entraîner la responsabilité de son auteur, peut-être même le *fait du prince* et l'*acte de puissance publique*; tout homme qui a été lésé a droit à la réparation du préjudice causé. Les Employés de Mairie ne peuvent être mis hors la loi.

CHAPITRE XIII

Solution du problème de la stabilité.

Il nous est facile maintenant d'indiquer une solution du problème du Contrat municipal de travail. Nous n'avons qu'à tirer des conclusions de ce que nous avons écrit jusqu'ici.

A. — Incorporation du texte de loi.

Une loi est nécessaire. Où doit-elle être introduite dans nos lois? Doit-elle être incorporée au Statut des fonctionnaires de l'État, ou dans nos lois de Finances, ou dans la loi municipale de 1884?

Il ne nous paraît pas possible d'introduire cette disposition de loi *dans le Statut des fonctionnaires*; nous l'avons déjà dit : l'État peut réglementer la situation de ses fonctionnaires, il n'est aucune raison pour qu'il réglemente la situation des fonctionnaires des communes. L'autonomie des communes est en jeu. L'autonomie consiste dans le fait qu'une commune est une personne morale indépendante; mais cette personne morale a des droits,

des libertés, et si l'État règlementait le Contrat de travail en limitant les droits des communes, il nuirait à la liberté et au droit de cette personne morale qui a des droits et une liberté, au même titre que toutes les personnes morales et que toutes les personnes réelles.

Le Gouvernement, en réalité, par l'article 29 ne s'engage pas à grand'chose. Que contiendra le Règlement d'administration publique? Peut-il contenir une disposition quelconque qui gênerait la loi du 5 avril 1884? Dans la séance du 2 juillet 1910, au Congrès de Paris, M. Besson, délégué des Employés de Mairie de Nantes, disait avec raison :

« Si une loi antérieure, la loi de 1884 en l'espèce, n'avait pas déterminé le droit des Maires à notre égard, le Règlement découlant d'une loi aurait force de loi, mais si rien dans la nouvelle loi ne déclare abroger l'article 88 de la loi de 1884, il conservera toute sa valeur, que ne pourront en rien diminuer tous les Règlements d'Administration publique du monde. »

Il proposait encore avec raison le vœu suivant :

« Qu'un article additionnel ainsi conçu soit ajouté au projet de loi :

« L'article 88 de la loi du 5 avril 1884 est modifié en ce qu'il a de contraire à la présente loi. »

Les Secrétaires de Mairie nous paraissent bien avoir eu tort de refuser le vote de ce vœu de Nantes.

Les Secrétaires de Mairie n'ont rien à perdre, si leur

situation est réglée par une loi autre que le Statut des fonctionnaires. Nous faisons, ici encore, la même remarque que précédemment : il n'est guère admissible que des Règlements administratifs publics puissent constituer une véritable législation ; il n'est pas admissible que le pouvoir législatif soit confié en France au Conseil d'État. (Voir, aux *Annexes*, une délibération, du 4 août 1910, des Employés de la Ville de Nantes.)

Y a-t-il lieu d'introduire *dans la loi de Finances* les dispositions légales qui concerneraient le contrat municipal de travail ? La Chambre l'a fait pour les Employés des bureaux des Préfectures et des Sous-Préfectures, dans l'article 101 de la loi de Finances du 8 avril 1910. Cela peut encore s'expliquer en ce qui concerne le personnel des Préfectures et des Sous-Préfectures, car l'État contribue au paiement de ce personnel, par les fonds d'abonnement ; de plus, le Préfet est à la fois le représentant du Gouvernement et l'administrateur du département ; il a même des pouvoirs de Sûreté générale. Sa situation est complexe et il serait difficile de tirer un argument de l'article 101 de la loi de Finances de 1910.

On peut regretter cet usage, qui tend à s'implanter dans notre pays d'incorporer à la loi de Finances une législation multiple, d'autant plus inconnue des citoyens, que nul ne songerait à aller chercher de telles dispositions législatives dans notre loi de Finances. Il serait anormal, à coup sûr, de régler la situation du personnel des Mairies par un article d'une loi de Finances.

Dans ces conditions, pourquoi ne pas incorporer un texte de loi à l'article 88 de la loi du 5 avril 1884? Ce texte sera à sa place dans la loi municipale; après le paragraphe qui règle la nomination des employés de Mairie, il est tout naturel d'ajouter la réglementation de leur Contrat de travail.

B. — *Quel sera l'auteur du Règlement municipal du Contrat de travail?*

Il ne faut pas songer à insérer dans une loi le texte complet du Règlement municipal de travail, à la fois parce qu'il ne faut pas porter atteinte à l'administration de la Commune par elle-même et parce qu'il y aurait une impossibilité absolue à rédiger un règlement uniforme pour toutes les communes de France.

Le texte devra donc se borner à une affirmation de principe, à l'indication du cadre, bien plus qu'à son contenu. Il est bien évident que ceci n'a rien d'absolu et qu'il serait nécessaire d'introduire dans le texte une ou deux dispositions qui régleraient d'une manière plus précise et uniforme, une ou deux questions spéciales de ce statut; par exemple, un paragraphe sur la nature des retraites, et peut-être sur l'indemnité forfaitaire en cas de renvoi, pour le cas où le législateur croirait devoir ainsi régler la question.

La Commission instituée au Ministère de la Justice, en 1907, pour élaborer un projet de Statut des fonctionnaires,

a été amené à s'occuper, par la force même des choses, des fonctionnaires départementaux et communaux. Un texte fut adopté par la Commission, qui conciliait d'une façon heureuse tous les intérêts en présence. Il posait en principe que, comme pour les fonctionnaires de l'État, il devait y avoir un statut pour les fonctionnaires départementaux et communaux. Pour ces derniers notamment, les Conseils municipaux devaient établir un Règlement fixant les conditions de recrutement, d'avancement et de révocation. Si les Conseils municipaux négligeaient ou refusaient de l'établir, un Règlement type serait applicable de plein droit.

Le premier paragraphe à introduire dans l'article 88 de la loi de 1884 paraît donc être celui-ci :

« Dans chaque commune, il y aura un Règlement du Contrat municipal de travail, délibéré par le Conseil municipal et approuvé par le Préfet. »

*C. — A qui s'applique le Règlement
du Contrat de travail?*

Le texte proposé de M. Jubert, en 1906, décidait :

« Les dispositions contenues dans le paragraphe précédent ne s'appliquent qu'à ceux qui, après un stage de dix ans dans la commune, compteront au moins six années de services accomplies au titre de Secrétaire ou d'Employé de Mairie. ».

Ce texte doit être rejeté, car tous les Employés municipaux, quel que soit le temps pendant lequel ils ont été

au service de la commune, doivent être engagés sur un Contrat de travail que les deux contractants respecteront. Le texte de M. Jubert ne visait que l'application du Conseil de discipline, mais, même dans le cas d'une peine disciplinaire, il est juste de donner à un employé, des juges, même s'il est depuis peu de temps au service de la commune; il est également juste que les deux parties sachent, dès le début de leur engagement, à quoi elles s'engagent.

Le deuxième paragraphe à introduire dans l'article 88 pourrait donc être celui-ci : « Ce Règlement visera la situation de tous les travailleurs municipaux, qu'ils soient commissionnés ou non, nommés ou non par Arrêté, employés d'une manière permanente ou temporaire, payés à l'année, au mois ou à la journée. »

Quand la situation sera réglée par des usages locaux, par exemple, pour les ouvriers temporaires, rien n'empêchera le Règlement municipal de se référer simplement à ces usages; mais pourquoi ne pas le dire, pour éviter toute discussion?

D. — *Du contenu du Règlement de travail.*

La loi doit-elle fixer un *minimum de traitement*? Nous répondrons : Non. Il y a encore là une difficulté matérielle presque insurmontable. Ce minimum risquerait d'être établi plutôt au-dessous de la vérité; il serait préjudiciable certainement aux Employés de Mairie. Mais il y a

une autre raison pour que la loi ne règlemente pas le minimum. C'est que, jusqu'ici, elle ne l'a fait pour aucune espèce de contrat de travail. Jusqu'ici, le salaire est libre. Dans les Cahiers de charges d'entrepreneurs de travaux publics, parfois en vertu des Décrets Millerand, la personne publique qui donne l'entreprise à faire, indique bien un minimum de salaire à donner aux ouvriers, mais il ne s'agit pas là d'un minimum que l'on impose à une tierce personne. L'adjudicataire, dans l'établissement de son prix, tiendra compte de ce minimum. En ce qui concerne le salaire des ouvriers, l'adjudicataire n'est pour ainsi dire que le gérant de la personne publique qui lui a confié un travail.

Il est vrai aussi que, dans certains cas, l'État impose aux communes un minimum de traitement pour les fonctionnaires de l'État au service des communes, mais ici encore il ne s'agit pas d'un véritable minimum qui serait imposé à un tiers; il s'agit d'employés de l'État qui ne sont confiés aux communes qu'après l'acceptation par les communes des conditions imposées par l'État.

Mais si la loi n'a pas à intervenir pour fixer le minimum de traitement, du moins le Règlement municipal doit s'expliquer nettement sur les traitements, et la loi peut poser le principe de cette obligation pour le Conseil municipal de fixer les traitements dans le Contrat de travail.

Le Règlement doit-il mentionner les peines disciplinaires? Oui. Il n'y a aucun inconvénient. L'indication des peines disciplinaires, au fond, n'est qu'une clause du Con-

trat de travail entre l'employé et la Commune ; c'est une sorte de clause pénale, que la peine soit morale ou pécuniaire.

Dans le Règlement municipal, il est encore légitime d'introduire les conditions de recrutement et de nomination des employés, de même que les conditions de leur avancement et de leur rétrogradation. De même encore, on ne comprendrait pas un Règlement municipal qui ne désignerait pas nettement le service à fournir par l'employé, la durée de son travail et de ses repos ou congés.

Le troisième paragraphe à voter contiendra donc les indications suivantes de principe : « Le Règlement du Contrat municipal de travail portera sur les conditions d'aptitude, de recrutement, de nomination, d'avancement et de rétrogradation, sur les traitements, les peines disciplinaires et les sanctions. Dans le cas où les Communes n'auraient pas établi ce Règlement dans un délai de mois, un Règlement-type établi par le Conseil d'État serait applicable de plein droit. »

Ce Règlement-type pourrait-il être pris par le Conseil d'État, en dehors d'une loi, par un simple décret? Nous ne le croyons pas. Pendant la discussion, M. Pic-Paris, Président de la Commission extra-parlementaire, avait cru devoir appeler l'attention de la Commission sur l'intérêt qu'il y aurait à adresser dès maintenant, aux Maires, le Règlement-type destiné à servir de base aux règlements municipaux. MM. Bruman et Tissier estimèrent que le Règlement d'administration publique à intervenir n'était susceptible d'être pris qu'en vertu d'une loi. M. Péret

partagea cette manière de voir. A son avis, une loi est nécessaire pour briser les résistances de certaines municipalités qui pourraient contester la légalité d'un Règlement pris en dehors d'une délégation expresse du législateur¹.

E. — *Des sanctions du Contrat de travail.*

Révocation.

On peut s'étonner de trouver, dans le Projet de M. Clémenceau, en 1908, cette disposition :

« ART. 2. — Le Secrétaire ou l'employé de mairie, privé de son emploi pour d'autres motifs que des motifs d'ordre professionnel, aura droit à une pension calculée sur le temps de ses services, à raison d'un soixantième de son dernier traitement par année de service. En cas de contestation, l'action sera portée devant le Conseil de Préfecture, sauf appel au Conseil d'Etat. »

Le Maire n'est pas le seul des contractants qui puisse résilier le Contrat de travail; l'employé ne s'en prive pas; il paraît singulier d'imposer à une commune une obligation qui serait unilatérale; la réciprocité serait de toute justice.

On peut s'étonner aussi de cette indication de dommages évalués à forfait; ce forfait risque fort d'être au-dessous ou au-dessus de la vérité. Il est juste de laisser au juge toute latitude à cet égard. Il est possible que l'employé révoqué subisse un préjudice considérable, lorsque

1. Voir le Rapport de M. Raoul Péret, sur les travaux de la Commission, extraparlémentaire.

pour entrer au service de la commune, il a abandonné une situation qui lui était très avantageuse; il est de même possible — et nous avons trouvé cette indication dans un journal corporatif des Employés de Mairie — que l'employé révoqué trouve un bénéfice à cette révocation (*Bulletin officiel des Secrétaires et Employés de Mairie*, avril 1909) :

« J'espère que des amendements viendront changer ce que le Projet Clémenceau aurait sans cela d'injuste; il limite ce droit à une indemnité en le fixant d'une façon uniforme. J'estime que le droit à une pension d'un soixantième du traitement ne saurait préjudicier à l'obtention d'une indemnité plus élevée, si l'on prouve que le dommage causé est plus considérable. Voulez-vous un exemple? Ne voulant pas me citer personnellement, je choisirai celui que nous aurait offert le cas de mon prédécesseur s'il avait été révoqué sans motifs au bout d'une année de services.

« Substitut du Procureur de la République à Nantes, il avait été obligé de démissionner pour entrer au service de la Ville. Il avait donc perdu sa situation dans la magistrature. Peut-être n'y aurait-il pu rentrer. Il eût été, sans avoir commis aucune faute, du jour au lendemain, sur le pavé. Et on lui aurait donné en tout une centaine de francs par an; s'il s'agit d'un employé gagnant 1 800 francs, il recevra une aumône de 30 francs par an.

« Cela est d'autant moins juste que, dans la plupart des villes, les employés ont une caisse de retraites à laquelle ils versent 5 p. 100 de leurs appointements et que du fait de leurs versements ils auraient droit déjà à

une pension égale à celle que le projet de loi veut bien leur accorder. Dans ces conditions, la jurisprudence du Conseil d'Etat valait mieux pour eux.

« Il serait donc nécessaire de dire dans la loi que cette pension d'un soixantième sera indépendante du droit que l'employé aura acquis d'après le Règlement de la caisse des retraites auquel il est soumis et qu'elle ne fait pas échec au droit, qu'a tout employé, de réclamer à la commune le remboursement des frais qui seraient la conséquence de sa nomination ou de sa révocation. C'est le droit commun purement et simplement. »

Le quatrième paragraphe du texte nouveau pourrait être simplement l'article 1780 du Code Civil, rendu applicable au Contrat municipal de travail. On aurait ainsi le bénéfice de la réciprocité qui se trouve dans cet article et on ferait en même temps cesser toute incertitude sur la question de savoir si l'article 1780 s'applique aux employés municipaux.

Il est tout à fait inutile de se préoccuper de la question de la grève, car si les Employés de mairie faisaient grève, ils n'encourraient même pas la révocation, puisqu'ils auraient rompu d'eux-mêmes le Contrat de travail. La Cour de Cassation, avec raison, n'a jamais voulu admettre que la grève fût la simple suspension du Contrat de travail. Pourquoi, dans ces conditions, le Maire prendrait-il un arrêté de révocation? La grève serait également sanctionnée par l'article 1780 du Code Civil; l'employé pourrait être condamné à des dommages-intérêts, si par la grève il avait causé un préjudice à la Commune.

F. — Devant quelle juridiction seront portés les conflits nés du Contrat municipal de travail.

Il n'est pas possible de les porter devant un Conseil de discipline, nous l'avons vu, tant que nos lois administratives seront ce qu'elles sont. On ne peut mettre en face du Maire, responsable, un tribunal qui pourrait faire échec à son autorité, surtout un tribunal spécial. Mais il y a des juges qui sont tout indiqués. Ce sont les Conseillers de Préfecture et les Conseillers d'Etat, et il est normal de leur renvoyer l'appréciation de ces conflits. Un Conseil municipal peut très bien créer un Conseil de discipline, mais qui n'aurait seulement que le rôle d'arbitre et dont les décisions ne lieraient pas le Maire. Ce Conseil de discipline serait quelque chose d'assez semblable aux préliminaires de conciliation ou à un arbitrage amiable.

Le cinquième paragraphe du nouveau texte serait donc :
« Les conflits nés du Contrat municipal de travail sont portés devant le Conseil de Préfecture en premier ressort, et devant le Conseil d'Etat en appel. »

Notre solution est empruntée, pour partie, aux décisions du Congrès des Maires, qui, en 1908, demandait des juges pour les Employés municipaux.

Le Congrès des Maires, en 1910, acceptait bien encore le principe d'imposer, par la loi, des Règlements municipaux du Contrat de travail :

« Le Congrès des Maires, considérant qu'il est indispensable d'assurer la stabilité des Employés municipaux,

« Emet le vœu qu'une loi impose aux Conseils municipaux l'obligation de donner aux Employés un Statut qui assure à ces Fonctionnaires — quand ils s'acquittent correctement de leurs fonctions — les garanties auxquelles ils ont droit, tout en sauvegardant l'autorité légitime du Maire et l'autonomie communale ».

Notre solution respecte la libre appréciation par le Conseil de Préfecture et le Conseil d'État des dommages, en suivant les indications de l'article 1780 du Code Civil.

Notre solution emprunte à M. Jubert l'idée d'un Règlement rédigé par une délibération du Conseil municipal et approuvé par le Préfet, et elle emprunte à M. Jean son article 2 :

« ART. 2. — Les Secrétaires ou Employés de Mairie ne pourront être suspendus ou révoqués que par arrêté motivé du Maire.

« Si l'employé juge injustifiée la mesure prise contre lui, il pourra se pourvoir devant le Conseil de Préfecture et, en appel, devant le Conseil d'État, à l'effet de se faire allouer des dommages-intérêts pour brusque rupture de contrat. »

Enfin, avec le projet Clémenceau, notre solution reconnaît qu'un employé peut toujours être révoqué, même pour des motifs non professionnels, mais que dans ce cas le Conseil de Préfecture et le Conseil d'État pourront seuls juger, s'il est nécessaire de lui donner une indemnité pour le préjudice qui lui aurait été causé.

CHAPITRE XIV

Les Retraites des Employés municipaux.

En ce qui concerne les éléments du Contrat municipal de travail, celui qui doit retenir surtout notre attention, c'est la question des Retraites. La solution des autres éléments relèvera des Conseils municipaux, une fois que la loi aura posé le principe d'un Règlement municipal. Mais la loi peut-elle se borner à poser le principe des Retraites, sans le compléter par une indication quelconque, par exemple, soit sur la manière de constituer les Retraites, soit sur le taux minimum des retenues? Il nous paraît utile que la loi réglemente le taux minimum des retenues et des participations des Communes et de l'État, mais non qu'elle impose un moyen unique de constituer les Retraites.

Quels sont les moyens d'organiser les Retraites des Employés municipaux? Quel est le meilleur? Il est très difficile de se prononcer nettement. Mais il faut ajouter que la question n'est plus entière et que nombre de Communes l'ont déjà réglée, les unes d'une façon et les

autres d'une autre façon. Il semble donc bien que la loi ne puisse guère aujourd'hui imposer à toutes les communes un procédé uniforme.

Un premier moyen consiste dans la création d'une *Caisse nationale* pour tous les Secrétaires et Employés communaux de France.

La Commission extra-parlementaire du 23 mai 1906 se montra favorable à cette création, mais sans se prononcer définitivement; elle a jugé indispensable de prier MM. les Ministres des Finances et de l'Intérieur de faire étudier par leurs services les conditions dans lesquelles cette Caisse pouvait fonctionner; l'étude porterait également sur la participation éventuelle de l'État et des départements à la Caisse.

Un second moyen consisterait dans l'institution de *Caisses régionales, ou départementales*. C'est ce système qui paraît avoir la préférence de la majorité des Employés de mairie, car ils ont demandé, au Projet du 30 juin 1910, un article additionnel :

« Toutes les communes, à l'exception de celles qui sont déjà pourvues d'une caisse de retraites autonome, seront tenues d'assurer, dans le délai prévu par le présent Règlement, une Retraite à leur personnel, soit en organisant une Caisse autonome de retraites, soit en adhérant *de préférence* à une Caisse de retraites départementale ».

Nous avons déjà des Caisses départementales, comme dans la Seine, et en ce moment les Employés des Mairies

du Var sont en instance pour obtenir un Syndicat de communes à cet effet. Le Gouvernement accepte bien encore ce procédé; M. Maringer, directeur de l'Administration départementale et communale, écrivait au président de l'Association du Var, le 24 octobre 1910 :

« Presque en même temps que votre lettre, j'ai reçu un rapport du préfet du Var, me faisant part du vote de principe émis par de nombreux conseillers municipaux de votre département sur votre initiative. Ainsi que je l'ai dit à vos collègues lorsque j'ai eu l'honneur et le plaisir de présider votre banquet, je pense que, pour résoudre la question des retraites des employés municipaux des petites communes, on peut faire appel à la législation sur les syndicats de communes en organisant dans le département ce qui existe depuis longtemps dans la Seine. Ce n'est évidemment qu'une opinion personnelle que j'ai émise, mais je vais m'efforcer d'en poursuivre la réalisation; je vais donc répondre à M. le Préfet du Var que le ministère de l'Intérieur est tout disposé à soumettre au Conseil d'État et à appuyer, par mon intermédiaire, auprès de lui, un projet de syndicat de communes dans le Var en vue de l'organisation d'une caisse de retraites pour les employés communaux du département. »

Nous avons sur cette institution projetée quelques renseignements dans une lettre préfectorale du 17 décembre 1910 :

« Sur les démarches de l'Association des Secrétaires et Employés de Mairie, 37 conseils municipaux du département m'ont demandé de mettre à l'étude un projet de créa-

tion d'une caisse intercommunale de retraites pour les Employés qui font leur carrière soit dans les secrétariats de Mairie, soit dans les autres fonctions municipales d'un caractère permanent et qui ont donné des gages de compétence et d'attachement à leur emploi.

« Cette institution, qui serait gérée par la Caisse des dépôts et consignations, serait constituée à l'aide d'un syndicat de communes, formé en vertu de l'article 169 de la loi du 5 avril 1884. Ce syndicat spécial pourrait permettre à l'ensemble des communes de réaliser à des conditions à la fois acceptables pour les finances municipales et équitables pour les employés intéressés, une œuvre que chaque commune isolée ne pourrait mener à bien comme trop dispendieuse.

« M. le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, m'a autorisé à mettre le projet à l'étude sous réserve, bien entendu, des avis que pourra émettre sur cette question le Conseil d'État, à qui seront soumis d'abord, le décret autorisant le syndicat à se constituer, puis le règlement de la caisse à créer. »

Le troisième moyen, presque exclusivement usité, est l'institution de *Caisses communales*. En 1907, on en comptait 257 en France, dont 51 dans la Seine, 18 dans le Nord et 12 dans la Seine-Inférieure. Analysons en quelques mots, sans choisir, les principales dispositions de la Caisse des Employés de Nancy.

« ART. 2. — Les revenus de cette Caisse se composent :

1° D'une retenue de 4 p. 100 sur les traitements des employés;

2° Des arrérages des inscriptions que ladite Caisse pos-

sède sur l'État et de celles qu'elle pourra posséder par-la suite;

3° Du montant net des traitements pendant les vacances d'emploi qui n'excéderont pas trois mois;

4° Des retenues extraordinaires sur les traitements qui pourront être ordonnées pour des cas particuliers;

5° Enfin du restant libre de la part de la Ville dans le produit des amendes de l'octroi, prélèvement fait de la portion de ce produit affectée à la délivrance de secours et de gratifications aux employés de la Mairie.

Retenue élevée de 4 à 5 p. 100 (Décret du 8 mars 1876).

Les employés des divers services municipaux, les professeurs spéciaux des Écoles municipales, les Employés des Hospices et du Bureau de Bienfaisance ont droit à une pension sur la Caisse communale de retraites et supportent, sans pouvoir les répéter en aucun cas, les retenues ci-après :

1° Une retenue de 5 p. 100 sur les sommes payées à titre de traitement fixe ou éventuel, de remises proportionnelles ou constituant à tout autre titre un émolument personnel et, pour ceux qui sont logés gratuitement dans les bâtiments communaux ou qui reçoivent une indemnité de logement, sur le montant de cette indemnité ou sur la valeur du logement, qui sera arbitrée par l'Administration;

2° Une retenue du douzième des mêmes rétributions, lors de la première nomination ou dans le cas de réintégration et du douzième de toute augmentation ultérieure; le montant de cette retenue est prélevé par douzième et de mois en mois, dans le cours de l'année qui suit l'entrée en fonctions ou l'allocation de l'augmentation;

3° Les retenues pour cause de congé ou d'absence, ou par mesure disciplinaire.

Le receveur municipal supporte ces retenues sur les deux tiers seulement de son traitement, le dernier tiers étant accordé comme indemnité de loyer et frais de bureau » (Décret du 14 décembre 1880).

« ART. 4. — Ces fonds seront, au fur et à mesure des recouvrements et en exécution de l'article 110 de la loi du 28 avril 1816 et de l'ordonnance royale du 3 juillet suivant, versés à la Caisse des dépôts et consignations, qui demeure exclusivement chargée de pourvoir à l'acquittement des retraites et d'employer en achats d'inscriptions de rentes sur l'État, dont les arrérages seront perçus pour le compte de la Caisse des retraites, toutes les sommes qui proviendront des recettes énumérées sous les Nos 2 à 5 de l'article 2 et destinées à accroître le fonds de dotation de l'établissement ».

« ART. 8. — Les employés de la Mairie et de l'octroi n'auront droit à obtenir une pension qu'après trente années de services effectifs dans l'Administration municipale et dans celle de l'octroi de Nancy. »

« ART. 11. — La pension accordée après trente ans de services ne pourra excéder la moitié du traitement fixé conformément aux dispositions de l'article précédent.

« Elle s'accroîtra du vingtième de cette moitié (article 10 du décret du 4 juillet 1806), pour chaque année de service au-dessus de trente ans, sans qu'elle puisse néanmoins, dans aucun cas, excéder les deux tiers du traitement de l'employé, calculé comme il est dit à l'article 10.

« En aucun cas la pension ne peut excéder le chiffre maximum de quatre mille francs » (Décret du 14 décembre 1880).

Les 2^e et 3^e moyens ont bien des inconvénients, dont le principal est que l'employé ne peut quitter sa Mairie sans

perdre ses droits à la retraite. Un secrétaire de mairie écrivait récemment :

« Vous voulez un projet d'ensemble réglant la situation des employés communaux, dans les moyennes ou petites villes, comme dans les grandes.

« J'ai toujours demandé cela.

« Les employés des grandes villes, qui, dans nos assemblées, formaient les 9/10 des congressistes, jouissent de gros traitements, présageant de grosses retraites.

« Ils ne visent qu'une chose : conserver leur emploi, afin de ne pas perdre le fruit de leurs versements au fonds de retraite. C'est humain.

« Les Caisses locales de retraites menacent d'être la pierre d'achoppement de toute réforme.

« Ce qu'il faudrait, c'est n'utiliser qu'une Caisse centrale, ou mieux la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse.

« Avec celle-ci, l'employé, possesseur de son livret, peut être déplacé sans perdre le bénéfice des versements qui y sont faits.

« Avec la Caisse locale, son départ, c'est la perte de 15 ou 20 années de retenues : de là cette lutte âpre et ardente pour conquérir la *stabilité*. Je veux espérer que le Parlement verra plus haut et plus loin que ces questions d'intérêt tout personnel, et qu'il donnera aux Secrétaires et Employés de Mairie de toutes les Communes de France, un statut qui garantira leur situation, tout en respectant les légitimes prérogatives des magistrats municipaux ».

Le 4^e procédé est un procédé mixte, qui ne manque pas de valeur ; les pensions de retraite se composent de deux parties :

1° D'une rente viagère constituée à la *Caisse nationale des Retraites pour la Vieillesse* ;

2° D'une pension complémentaire servie par la Commune sur les ressources ordinaires du Budget.

C'est le procédé employé par la Mairie de Sanvic et recommandé par le journal « La Municipalité française » du 1^{er} novembre 1908. Aux termes de l'article 4 du Règlement de Sanvic :

« Les ressources affectées à la constitution des rentes viagères à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse sont les suivantes :

1° Une retenue de cinq pour cent opérée sur toutes les sommes payées par la Commune aux Employés désignés à l'article 2 à titre de traitement ou de supplément de traitement annuel ou fixe ;

2° La retenue du premier douzième de toute augmentation de traitement qui pourra être accordée à ces mêmes employés ;

3° La retenue entière du premier mois d'appointements fixes de tout nouvel employé. »

Ce premier élément de la pension se suffit à lui-même ; il constitue un *Livret individuel*, qui est la propriété pleine et entière de l'employé.

Le deuxième élément de la pension est la retraite communale.

« ART. 13. — Le droit à la pension de retraite communale sera acquis aux employés qui compteront au moins trente années de services et cinquante-cinq ans d'âge accomplis.

Cependant une pension proportionnelle sera accordée après quinze ans de services effectifs dans la commune :

1° A ceux qui auront atteint l'âge de soixante ans révolus ;

2° A ceux qu'un accident, des infirmités graves ou la maladie mettraient dans l'impossibilité de continuer leurs fonctions ;

3° A ceux qui se trouveraient réformés par suite de la suppression de leur emploi. »

« ART. 15. — Tout employé démissionnaire perd ses droits à la pension communale, à moins qu'il n'ait trente ans de services et cinquante-cinq ans d'âge accomplis. Cependant, s'il est réintégré ultérieurement dans ses fonctions, son premier temps de service lui sera compté pour la retraite. »

« ART. 16. — L'employé révoqué perdra également ses droits à la pension communale, à moins qu'il n'ait trente ans de services et cinquante-cinq ans d'âge.

Cependant, après vingt ans de services comptant pour la retraite, l'employé révoqué aura droit à une pension proportionnelle si la révocation n'est pas justifiée par une faute grave. »

Le chiffre total de la pension totale est fixé suivant un barème indiqué au Règlement municipal.

« La liquidation de la *pension communale* s'établira en déduisant du montant de la pension totale à laquelle l'employé aura droit, conformément aux articles 20 et 21 du présent Règlement, la rente annuelle et viagère qui aurait été obtenue si tous les versements effectués à la *Caisse nationale des Retraites pour la Vieillesse*, en exécution des

dispositions du présent Règlement, avaient été faits sur la tête seule de l'employé, à capital aliéné et avec jouissance à l'année d'âge accomplie qui précédera immédiatement la liquidation de la retraite.

Cette rente sera indiquée par les livrets individuels de la Caisse nationale des Retraites ou calculée fictivement s'il y a lieu au moyen desdits livrets » (Article 24).

Au fond, ce quatrième procédé n'est que le Livret individuel, alimenté par les économies personnelles de l'employé; Livret auquel la Commune s'engage à ajouter une Pension communale, mais seulement lorsque certaines conditions sont remplies.

Le cinquième moyen a quelque chose de plus généreux : c'est le livret individuel pur et simple, propriété de l'Employé dès le premier jour, pour la totalité ou la presque totalité des sommes versées. C'est le moyen employé par le Maire de Melun dans son Arrêté du 10 janvier 1903. On nous excusera de le citer intégralement, car le Livret individuel a toutes nos préférences :

Nous, Maire de la Ville de Melun;

Vu la loi du 5 avril 1885, articles 82 et 94;

Vu la délibération du Conseil municipal de Melun en date du 29 novembre 1904;

ARRÊTONS :

ARTICLE PREMIER. — A partir du 1^{er} janvier 1903, tous les Employés municipaux de la ville de Melun seront tenus de se constituer une retraite dans les conditions ci-dessous indiquées.

ART. 2 — Les Employés municipaux seront divisés en 4 catégories :

La 1^{re} comprenant les employés dont le traitement est de 1 200 francs ou au-dessous ;

La 2^e ceux dont le traitement est de 1 200 à 1 800 francs ;

La 3^e ceux dont le traitement est de 1 800 à 2 400 francs ;

La 4^e ceux dont le traitement est de 2 400 et au-dessus.

ART. 3. — Les proportions établies pour fixer le chiffre de la retenue sur chaque traitement et la part contributive de la Ville sont les suivantes :

1^o Traitement de 1^{re} catégorie : Retenue de l'employé 1 p. 100.

Part de la Ville 3 p. 100.

2^o Traitement de 2^e catégorie : Retenue de l'employé 1,25 p. 100.

Part de la Ville 2,75 p. 100.

3^o Traitement de 3^e catégorie : Retenue de l'employé 1,75 p. 100.

Part de la Ville 2,25 p. 100.

4^o Traitement de 4^e catégorie : Retenue de l'employé 2 p. 100.

Part de la Ville 2 p. 100.

ART. 4. — Les retenues seront précomptées obligatoirement sur le traitement mensuel de chaque employé et le montant en sera constaté dans les écritures du Receveur municipal.

L'ensemble des retenues pour l'année entière, calculé d'après les taux fixés à l'article 3, sera forcé, lorsqu'il y aura lieu, de manière à éviter des fractions de franc et devra former une somme paire pour les Employés mariés.

La part annuelle de la Ville sera également forcée lors-

qu'il sera nécessaire pour former une somme sans fraction de franc.

La part contributive de la Ville sera mandatée tous les mois ou le dernier de chaque trimestre au nom du Receveur municipal, qui aura à s'en charger en Recette au compte des services hors budget. — Les sommes retenues sur les traitements des Employés et la part de la Ville seront ensuite versées à la Caisse nationale des Retraites le dernier jour de chaque trimestre, les 31 mars, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre.

ART. 5. — Les Employés seront libres de choisir le procédé à capital réservé ou à capital aliéné, mais la part de la Ville sera toujours placée à capital réservé, à son profit, jusqu'à la dernière année avant l'époque fixée pour la liquidation de la retraite. A ce moment seulement pendant la dernière année où l'option entre le mode à capital réservé et le mode à capital aliéné est possible, l'Employé pourra demander à placer à capital aliéné même la part de la Ville. Quant à l'âge de la retraite, l'employé reste libre de le fixer lui-même dans les limites établies par la Caisse nationale des Retraites; mais la ville de Melun cessera tout versement pour lui quand il aura atteint l'âge de soixante ans.

Si l'Employé décède, la Ville remboursera à la veuve ou aux enfants, reconnus ou légitimes, les parts qu'elle avait versées comme donatrice, à capital réservé. Si l'Employé ne laisse ni veuve ni enfants reconnus ou légitimes, les parts versées comme donatrice à capital réservé par la Ville, resteront acquises à celle-ci.

ART. 6. — A titre transitoire pour les Employés actuellement en fonctions et dont l'âge ne permet plus des versements assez nombreux, le Conseil municipal appréciera, dans la plénitude de son droit, l'opportunité de leur

accorder une indemnité complémentaire de retraite et en fixera le chiffre.

ART. 7. — Pour les Employés municipaux dont le traitement comprend la nourriture, celle-ci sera comptée pour une somme fixée d'une manière uniforme à 500 francs, quels que soient l'emploi et le nombre de personnes de sa famille qui pourront être nourries aux frais de la Ville; quant au logement, sa valeur entrera également en compte mais pour une somme fixée par le Conseil municipal.

ART. 8. — La part versée par la Ville appartiendra exclusivement au conjoint qui est employé par la Ville.

ART. 9. — La part de retraite constituée par les versements de la Ville sera toujours et pour sa totalité incessible et insaisissable.

ART. 10. — Dans le cas où un reliquat existerait en fin décembre de chaque année sur la somme de 2 500 francs ou sur toute autre allouée dans la suite par le Conseil municipal, et pour encourager les Employés à augmenter le chiffre de leurs versements, ce reliquat serait partagé entre les Employés dont les versements auraient été supérieurs pendant l'année à ce qu'ils auraient dû être strictement, mais à condition que le traitement de l'employé ne dépassât pas 1 800 francs.

La répartition se ferait alors au prorata des sommes payées en plus que ce qui était dû strictement.

ART. 11. — Chacun des chefs des services municipaux est chargé, en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Fait à Melun, le 10 janvier 1905.

Le Livret individuel est utilisé par l'État, en ce qui concerne un certain nombre de ses employés et ouvriers.

Voici encore, à titre d'exemple, le Règlement du 30 juillet 1907, concernant les dames sténo-dactylographes auxiliaires du Ministère du Travail :

« ART. 4. — Les dames sténo-dactylographes subissent, en vue de la constitution d'une rente viagère, une retenue spéciale de 5 p. 100 de leur indemnité. Cette somme est versée chaque mois à leur compte à la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse; elle est augmentée d'une somme égale ordonnancée à leur profit sur les fonds du Budget du Ministère.

« ART. 5. — Pour ce qui regarde les livrets ouverts à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, les sommes provenant de la retenue de 5 p. 100 sur les émoluments de l'employée seront versées soit à capital aliéné, soit à capital réservé, dans les conditions prévues par la loi du 20 juillet 1886.

Les sommes provenant de la contribution de l'État seront versées à capital aliéné, au profit exclusif de l'intéressée, même si elle est mariée.

L'âge d'entrée en jouissance de la rente pourra être fixé au choix de l'intéressé, à partir de chaque année d'âge accomplie de cinquante à soixante ans.

« ART. 6. — Toute somme en excédent du maximum fixé par la Caisse nationale des retraites sera versée à la Caisse nationale d'épargne. Lorsque le chiffre des versements faits au compte des titulaires de livrets de Caisses d'épargne aura atteint le maximum fixé par la législation en vigueur, une partie des fonds pourra être affectée à un achat de titre de rente française. Les sommes et valeurs déposées, augmentées des intérêts produits, seront remises à l'employée au moment où elle quittera définitivement son service.

« ART. 7. — En ce qui concerne les employées qui viendraient à être appelées par la suite à un emploi soumis au régime de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, les versements cesseront à dater du jour de leur titularisation et elles seront mises en possession de leur livret. »

Le 13 janvier 1907, M. Jean, Vice-Président de l'Association des Employés de mairie de l'Orne, à l'occasion de la décision de la Commission extra-parlementaire, décision qui semblait recommander la création d'une Caisse nationale, proposait l'amendement suivant :

« ARTICLE PREMIER. — Les traitements des secrétaires et employés de mairie sont soumis à une retenue de 5 p. 100, qui est versée chaque trimestre à la Caisse nationale des Retraites pour la Vieillesse.

Si un Employé est marié, la moitié de la retenue est versée en son nom et la seconde moitié au nom de sa femme. Le partage cesse en cas de divorce ou de séparation de corps ou de biens. »

Commentaire de M. Jean :

« Le système adopté part de ce principe qu'on ne doit plus faire usage de la loi de 1853 et creuser encore le gouffre des pensions civiles. Il limite et détermine la part de dépense qui incombe aux communes dans la constitution des pensions. Pas de désagréables surprises. »

« ART. 2. — La commune verse trimestriellement, pour être employée de la même manière que la retenue, une somme égale à celle-ci, soit 5 p. 100 du traitement.

Les bonifications de la commune sont versées à capital

aliéné. Les rentes qui en proviennent sont incessibles et insaisissables.

Les versements de l'employé, au contraire, sont faits à son choix, avec aliénation ou avec réserve de capital.

Toutes ces opérations seront consignées sur un livret individuel de la Caisse des Retraites, lequel restera déposé entre les mains du Receveur municipal tant que le titulaire restera en fonctions.

« ART. 3. — Lorsque, par suite des versements prévus en l'article précédent, le maximum de pension fixé par la loi du 20 juillet 1886 sera atteint, les retenues et bonifications ultérieures seront affectées soit à une assurance en cas de décès de la Caisse nationale d'assurances, soit à la constitution d'une rente viagère complémentaire par une société d'assurance sur la vie au choix de l'intéressé. »

Cette disposition est empruntée à l'Arrêté ministériel du 20 mai 1905, relatif aux Commissaires-Contrôleurs des Compagnies d'assurances.

Non seulement, nous nous trouvons en face de cinq systèmes, dont chacun présente quelque intérêt, mais la question est d'autant moins entière que la loi du 5 avril 1910 a réglementé aussi, pour part, la situation des Employés de Mairie. En premier lieu, tous les Employés municipaux dont la rémunération annuelle est inférieure à 3 000 francs sont soumis purement et simplement à cette loi du 5 avril 1910 :

« ARTICLE PREMIER. — Les salariés des deux sexes de l'industrie, du commerce, des professions libérales et de l'agriculture, les serviteurs à gages, les salariés de l'État, qui ne sont pas placés sous le régime des pensions civiles ou des pensions militaires, et les salariés des départements

et des *communes* bénéficieront dans les conditions déterminées par la présente loi d'une retraite de vieillesse. »

En second lieu, les Caisses existantes peuvent être maintenues : « Les caisses de retraites ou les règlements de retraite, dont bénéficient actuellement les salariés de l'État qui ne sont pas placés sous le régime des pensions civiles ou des pensions militaires, et les salariés des départements et des communes, pourront être maintenus par décrets rendus sur la proposition des Ministres du travail et des finances et du Ministre compétent. » (Article 10.)

Si le procédé pour organiser les retraites ne doit pas être unique et imposé par la loi, en revanche, il n'y a pas d'inconvénient à ce que la loi indique le minimum des retenues faites sur le salaire des Employés. Et il est nécessaire, à coup sûr, que la loi indique le principe de la participation des Communes et de l'État; il ne serait pas juste que les Communes et l'État ne prissent pas leur part de la charge entraînée par ces Retraites des Employés de Mairie.

Dans le texte de loi à intervenir, cinq paragraphes réglaient la question de la stabilité. Ajoutons-en un sixième : « Toutes les Communes sont tenues d'assurer, dans un délai de mois, une Retraite à leur personnel, avec la contribution des Employés et la participation de l'État. Le minimum des retenues à subir par l'Employé sera de p. 100 du salaire; la Commune devra verser une somme annuelle au moins égale aux retenues subies par l'Employé. Le mode et le taux de la participation de l'État seront fixés par un article additionnel à la loi du 5 avril 1910. »

CHAPITRE XV

Les Règlements municipaux.

Les Traitements des Employés municipaux.

Nous en avons fini avec ce qu'une loi nouvelle doit ordonner impérativement, à savoir les Règles qui concernent la Stabilité, les Retraites et le Principe de l'établissement d'un Contrat de travail, délibéré par le Conseil municipal et approuvé par le Préfet.

A. — Contenu du Règlement. — Traitements.

Quel doit être le contenu de ce Règlement municipal? Il ne semble pas que nous devions examiner ici cette question, car il serait difficile de fixer des règles uniformes sur un point quelconque de ce Contrat. Bornons-nous à appeler l'attention sur le *Traitement des Secrétaires de Mairie*.

La Commission extra-parlementaire, nommée le 23 mai 1906, clôtura ses travaux par une décision spéciale sur les traitements : « Un tarif des traitements minima à

allouer aux secrétaires et employés de Mairie sera établi, en prenant pour base le chiffre de la population de chaque commune, par les soins du Ministre de l'Intérieur qui le portera à la connaissance des Préfets. *Ceux-ci inviteront les Conseils municipaux à relever les traitements qui seraient inférieurs audit tarif.* »

Sous cette forme, la résolution de la Commission extra-parlementaire ne porte pas atteinte à l'autonomie communale, une invitation, même pressante, n'étant jamais un ordre.

Les instituteurs, secrétaires de Mairie dans les deux tiers de nos communes, se plaignent avec raison du maigre traitement qu'ils reçoivent à ce titre. Un surcroît de travail leur est imposé depuis une dizaine d'années par les lois nouvelles.

Veut-on avoir une idée du travail des secrétaires de Mairie? Qu'on passe en revue les obligations des Maires et par suite de leurs auxiliaires dévoués!

Les attributions des Maires telles qu'elles résultent de la loi du 5 avril 1884 se divisent en quatre parties :

1° Attributions que le Maire exerce en vertu du pouvoir qui lui est propre, comme Administrateur de la commune, sous le contrôle du Conseil municipal et sous la surveillance de l'Administration supérieure ;

2° Attributions que le Maire exerce comme délégué du Gouvernement, sous l'autorité de l'Administration supérieure ;

3° Attributions du Maire comme officier de l'État civil ;

4° Et attributions du Maire comme Officier de Police judiciaire.

Ne nous occupons pas des attributions du Maire comme administrateur de la commune.

L'article 92 de la loi du 5 avril 1884 indique sommairement quelles sont les attributions que le Maire exerce comme Délégué du Gouvernement sous l'autorité de l'Administration supérieure.

Aux termes de cet article, le Maire est chargé :

1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;

2° De l'exécution des mesures de sûreté générale ;

3° Et des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par la loi.

Ne citons encore que les fonctions spéciales qui sont attribuées aux Maires par les lois et qui supposent le concours actif des Secrétaires de Mairie :

1° Les Elections : lois constitutionnelles et organiques concernant les élections des sénateurs, députés, conseillers généraux, conseillers d'arrondissement, conseillers municipaux, ainsi que les élections au Tribunal et à la Chambre de commerce, au Conseil de Prud'hommes et au Conseil supérieur de la Mutualité ;

2° L'Armée : recrutement et organisation, soutiens de famille, réquisitions militaires, recensement de chevaux, mulets et voitures, recensement des pigeons voyageurs ;

3° Les Contributions : classification, centimes additionnels, répartition, mutations de propriété, contributions

foncières, contributions des portes et fenêtres, contribution personnelle et mobilière, contribution des patentes, prestations en nature, taxe vicinale, taxe sur les chiens, taxe sur les voitures et chevaux, voitures automobiles et vélocipèdes, taxe sur les billards, taxe sur les cercles, sociétés ou lieux de réunion, réclamations ;

4° La Grande Voirie : alignements sur les routes nationales et départementales, contraventions, surveillance des travaux de grande voirie ;

5° Le Service hydraulique : hauteur des eaux, barrages et vannages, application des règlements ;

6° Expropriation pour cause d'utilité publique (Loi du 3 mai 1841) ;

7° Il préside de droit les Commissions administratives des bureaux de bienfaisance et des bureaux d'assistance (Loi du 21 mai 1873, article 3. et Loi du 15 juillet 1893) ;

8° Il certifie les déclarations exigées pour les demandes de bourses d'enseignement primaire supérieur (Arrêté ministériel du 18 janvier 1887, article 44) ;

9° Il préside la Commission scolaire instituée dans chaque commune pour surveiller et encourager la fréquentation des Écoles (Loi du 28 mars 1882, article 5) ;

10° Il préside à l'installation des instituteurs, vise et certifie l'état des candidats au certificat d'études primaires (Arrêté ministériel du 18 janvier 1887, article 255) ;

11° Il concourt, avec la commission scolaire, à la confection de la liste annuelle des enfants de six à treize ans

qui sont soumis à l'enseignement primaire obligatoire (Circulaire ministérielle du 13 juin 1882);

12° Il préside la Commission de statistique agricole (Décret du 29 août 1902) et reçoit les déclarations de récoltes par les propriétaires et acheteurs de vignobles (Loi du 29 juin 1907);

13° Il est procédé, par ses soins, tous les 5 ans, au dénombrement de la population (Loi du 5 avril 1884, article 136);

14° Il est chargé en général des statistiques sanitaire, commerciale, industrielle et agricole;

15° Il est chargé des enquêtes relatives au tracé des lignes électriques;

16° Il fait partie de la commission de délimitation et de bornage instituée pour rendre plus rapide et plus économique la revision du cadastre (Loi du 17 mars 1898, article 4);

17° Il donne son avis sur la formation des établissements insalubres (Décret du 15 octobre 1810);

18° Le Bureau municipal d'hygiène fonctionne sous son autorité dans les villes de plus de 20 000 habitants et les stations balnéaires (Loi du 15 février 1902);

19° Il détermine les précautions à prendre pour la protection de la santé publique et les prescriptions destinées à assurer la salubrité (Loi du 15 février 1902, article premier);

20° Il délivre les passeports pour l'intérieur;

21° Dans le cas de la saisie mobilière, si les portes sont

fermées ou l'ouverture refusée, il assiste à l'ouverture et vise le procès-verbal (Article 587 du Code de procédure civile);

22° Il donne aussi son visa dans diverses autres procédures (Code de procédure civile, articles 4, 68, 601, 628, 673 et suivants);

23° Il délivre les livrets de travail des mineurs employés dans l'industrie;

24° Il reçoit les déclarations des étrangers relatives à leur séjour en France et à la protection du travail national (Loi du 8 août 1893);

25° Il donne son avis sur les demandes et permis de chasse (Loi du 3 mai 1844, article 5);

26° Il reçoit les déclarations relatives à l'exploitation des carrières à ciel ouvert (Loi du 27 juillet 1880);

27° Il accompagne les préposés aux douanes, aux saisies des marchandises prohibées et délivre un permis dans un rayon de 10 kilomètres des frontières pour le transport d'objets prohibés à la sortie et destinés à la consommation locale (Circulaire ministérielle du 16 novembre 1876);

28° Il donne avis aux juges de paix du décès des personnes qui laissent pour héritiers des mineurs ou des absents (Même circulaire);

29° Il reçoit les déclarations des débitants de boissons (Loi du 17 juillet 1880, articles 2 et 3) et celles des colporteurs de journaux (Loi du 29 juillet 1881, article 18);

30° Il vise les demandes d'assistance judiciaire et reçoit

et constate l'affirmation d'indigence faite par le pétitionnaire (Loi du 22 janvier 1851);

31° Il reçoit l'affirmation des procès-verbaux des gardes champêtres, gardes forestiers, gardes-chasse, gardes-pêche et autres (Loi du 28 floréal an X, Code forestier, article 163. Loi du 15 avril 1829, Loi du 3 mai 1844 et Loi du 31 mars 1861);

32° Il concourt à la liste préparatoire du jury (Loi du 21 novembre 1872, article 8);

33° Il intervient dans l'application des lois sur la protection de l'enfance (Loi du 7 décembre 1874), sur la protection des enfants du premier âge (Loi du 23 décembre 1874), sur le travail des enfants et des filles mineures employées dans l'industrie (Loi du 2 novembre 1892), sur les accidents de travail (Loi du 9 avril 1898), sur la protection de la santé publique (Loi du 15 février 1902);

34° Il doit veiller à la propagation de la vaccine (Circulaire ministérielle du 25 mars 1890 et du 13 mars 1893);

35° Il informe le Préfet de l'apparition du phylloxera et du doryphora (Loi du 2 août 1879).

Le Maire exerce aussi un grand nombre de fonctions importantes comme organe d'information, de vérification, de contrôle, de notification et de secours.

Comme mandataire de ses administrés, il est l'agent nécessaire de transmission et de communication entre les particuliers et l'administration (Circulaire ministérielle du 8 août 1838).

Ajoutons-y maintenant le service considérable des

Retraites ouvrières, qui seront appliquées le 3 juillet 1911. On peut dire que la partie principale du travail, c'est-à-dire les recherches des assujettis, l'établissement des listes, incombera aux Maires, qui devront tenir les fiches de tous les assurés obligatoires et facultatifs.

Et nous n'avons pas examiné toutes les fonctions du Maire auxquelles collaborent ses Employés. Quelquefois même, le Maire se borne à donner sa signature; ce sont ses bureaux qui ont toute la charge du travail.

Nous n'avons pas fait cette revue incomplète des occupations des Maires et des Secrétaires de Mairie, simplement pour en montrer le nombre et les difficultés, mais plus encore pour indiquer à *qui devrait incomber le salaire à payer pour tous ces travaux*. La plupart d'entre eux incombent à l'État ou au département; ils dépendent de services nationaux ou départementaux.

Il semble bien par suite que la résolution de la Commission extra-parlementaire ne soit pas la seule qu'il convienne d'établir. Elle n'est juste que pour les services vraiment communaux et qui doivent être rétribués par les communes. Un Instituteur de Seine-et-Marne, dans la « Tribune des Instituteurs de Seine-et-Marne » de mars 1911, écrivait avec raison : « Qu'à notre traitement contribuent les trois facteurs suivants : la Commune, le Département et l'État; le premier pour un demi, et chacun des deux autres pour un quart. » Les départements donnent déjà aux Secrétaires de Mairie une rétribution pour le travail qui concerne la protection du premier âge. Le Conseil général

des Vosges discutait dernièrement l'allocation à attribuer aux Secrétaires de Mairie pour le service de la vaccination. La loi du 5 avril 1910 prévoit une somme minime de cinq centimes, par assuré, pour le Secrétaire de Mairie qui dressera les listes d'assurés.

C'est là que se trouve la solution de ce problème du traitement des Secrétaires de Mairie. Que chaque intéressé paie sa part du service qui lui est rendu ! Et nous ajoutons cette conclusion à celle de la Commission extra-parlementaire : « *Le Gouvernement et les Conseils généraux sont invités à contribuer pour part à la rétribution des services rendus par les Employés de Mairie aux Administrations de l'État et des Départements.* »

En ce qui concerne les Instituteurs, Secrétaires de Mairie, mais eux seuls, et pour les services municipaux, et rien que pour ceux-là, il y a un moyen très simple d'obtenir que les Communes donnent un traitement suffisant à leurs Secrétaires, c'est « *qu'un tarif minimum soit fixé par le Conseil départemental pour toute autorisation donnée à un instituteur d'exercer le Secrétariat de Mairie.* » Les communes ne pouvant jamais trouver, en général, de secrétaires aussi éclairés que les instituteurs, elles consentiraient les sacrifices nécessaires et légitimes.

B. — Valeur du Règlement.

Un Règlement, délibéré par le Conseil municipal et approuvé par le Préfet, pourra être modifié, c'est évident,

bien qu'appuyé sur le texte de l'article 88 amendé, de la loi de 1884; mais sa valeur reste entière, pour tous les Employés qui seront entrés à la Mairie sous l'empire de ce Règlement.

Lorsque le Conseil municipal l'aura établi, le Préfet interviendra pour l'approuver et pour faire les observations que l'équité et la justice inspireront. Il en sera de cette délibération comme de toutes les autres : en droit, le Conseil municipal est très souvent maître absolu de ses décisions, — la Préfecture n'ayant qu'un visa à donner et non une approbation, — mais en fait le Préfet est écouté, lorsque ses observations sont justifiées, et les conflits sont plutôt rares entre les Préfectures et les Mairies.

Pour modifier le Règlement, il faudra encore que le Maire soit d'accord, non seulement avec son Conseil municipal, mais avec le Préfet. Il faudra, de plus, qu'il donne les raisons qui nécessitent cette modification et, s'il obéit à un motif inavouable, il redoutera une explication publique et préférera presque toujours renoncer à son projet.

Enfin, si le Règlement est violé, ou si le Maire prend une voie détournée pour commettre un acte injuste, l'intéressé aura toujours un recours devant les juges que la loi lui aura donnés.

L'essentiel est que le Règlement municipal à intervenir soit imposé par un texte de loi, dont il tirera lui-même sa valeur légale.

CONCLUSION

Pour conclure, faisons ressortir le texte de loi, tel qu'il résulte de notre thèse :

« L'article 88 de la loi du 5 avril 1884 est modifié ainsi qu'il suit :

« Le Maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. — Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. — Il peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui, mais à la condition qu'ils soient agréés par le Préfet ou le Sous-préfet.

« Dans chaque commune il y aura un Règlement du Contrat municipal de travail, délibéré par le Conseil municipal et approuvé par le Préfet.

« Le Règlement visera la situation de tous les Travailleurs municipaux, qu'ils soient commissionnés ou non, nommés ou non par Arrêté, employés de manière permanente ou temporaire, payés à l'année, au mois ou à la journée.

« Le Règlement du Contrat municipal de travail portera sur les conditions d'aptitude, de recrutement, de nomination, d'avancement et de rétrogradation, sur les traitements, les peines disciplinaires et les sanctions. Dans les communes qui n'auront pas établi ce Règlement dans un délai de mois, le Règlement-type établi par le Conseil d'État sera applicable de plein droit.

« L'article 1780 du Code civil est applicable au Contrat municipal de travail.

« Les conflits nés du Contrat municipal de travail sont portés devant le Conseil de Préfecture en premier ressort, et devant le Conseil d'État en appel.

« Toutes les Communes sont tenues d'assurer, dans un délai de mois, une Retraite à leur personnel, avec la contribution des Employés et la participation de l'État. Le minimum des retenues à subir par l'Employé sera de p. 100 du salaire ; la commune devra verser une somme au moins égale aux retenues subies par l'Employé. Le mode et le taux de la participation de l'État seront fixés par un article additionnel à la loi du 5 avril 1910. »

Nos pères se sont contentés d'une législation moins riche du Contrat de travail. Le « laissez-faire, laissez-passer » fut la principale règle. De nos jours les Français ont pris l'habitude de tout demander à la loi, en particulier l'obligation de ne pas s'adresser à des bureaux de placement tenus chez des marchands de vins, l'obligation de se reposer et de donner aux autres le repos, l'obligation de faire des économies et de se constituer des retraites. Est-ce un bien ? Est-ce un mal ? Pourquoi nous prononcer ?

En ce qui concerne les Travailleurs municipaux, nous devons légiférer avec notre temps et nous décider à conclure en faveur d'une loi nouvelle.

Mais que tous y prennent garde ! Avec une réglementation plus riche du Contrat de travail, si l'employé est mieux protégé contre l'arbitraire injuste du patron, celui-ci, par réciprocité, devra trouver des garanties nouvelles contre son employé ; avant longtemps, il sera fondé à demander un gage, une caution, contre la résiliation du Contrat de travail par l'employé.

A trop multiplier les lois il y a deux dangers : d'une part, elles ne sont pas obéies, mais tournées, quand elles gênent ; d'autre part, les libertés se limitent et se restreignent pour tous, sans peut-être grand profit pour chacun. Dans la vie sociale, à l'avenir, l'homme est-il condamné à obéir, en automate, aux règles d'un Droit qui aura tout ordonné et tout prévu ? Dans l'œuvre du progrès, que restera-t-il à faire aux mœurs et à la bonté individuelle ?

ANNEXES

ANNEXE I

Projet de loi déposé le 30 juin 1910 sur le Bureau de la Chambre des députés, par M. Briand, Président du Conseil (Statut des Fonctionnaires).

PROJET DE LOI

TITRE 1^{er}

STATUT DES FONCTIONNAIRES

CHAPITRE 1^{er}

Dispositions générales.

ARTICLE PREMIER. — Sont considérés comme fonctionnaires, pour l'application de la présente loi, tous ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents ou de sous-agents, occupent dans un service public de l'État un emploi permanent rémunéré par un traitement mensuel ou par l'allocation de remises et ouvrant droit au bénéfice éventuel d'une pension de retraite.

Toutefois sont exceptés des dispositions du titre 1^{er} de la présente loi les fonctionnaires civils relevant des juridictions spéciales instituées pour les armées de terre et de mer.

CHAPITRE II

Recrutement.

ART. 2. — Nul ne peut être admis à un emploi de début dans un service public s'il n'est Français, s'il ne jouit de ses droits civils et, quand il est majeur, de ses droits civiques et politiques et, en outre, s'il n'a satisfait soit à un concours, soit à un examen, ou s'il ne justifie de diplômes ou de titres déterminés par un règlement d'administration publique.

Le ministre ou le chef de service à qui appartient la nomination arrête la liste des candidats admis à prendre part au concours ou à l'examen.

Tout candidat exclu du concours ou de l'examen a le droit de connaître les motifs de son exclusion.

ART. 3. — L'admission à un emploi de début peut n'être prononcée définitivement qu'après un stage probatoire suivi, s'il y a lieu, d'un examen pratique.

Une indemnité, qui ne peut excéder le traitement de début, est attribuée au stagiaire.

ART. 4. — Nul ne peut être nommé directement à un emploi autre qu'un emploi de début s'il ne justifie des services ou des titres, dont la nature ou la durée seront déterminées par des règlements d'administration publique, lesquels fixeront également dans quelle proportion et pour quelles catégories d'emplois ces nominations exceptionnelles pourront avoir lieu.

Les règlements d'administration publique détermineront, en outre, les conditions dans lesquelles pourront intervenir des permutations entre agents des différents services publics.

Ces permutations ne pourront être réalisées que par des décrets ou des arrêtés ministériels motivés, qui devront être publiés au *Journal officiel* dans les quinze jours de leur date.

ART. 5. — Toute nomination est rendue publique dans le délai d'un mois.

CHAPITRE III

Avancement.

ART. 6. — L'avancement à une classe supérieure dans chaque grade ou emploi a lieu soit au choix, soit à l'ancienneté, dans les conditions déterminées pour chaque grade ou emploi et pour chaque service.

La proportion réservée à l'ancienneté ne peut être inférieure à la moitié; toutefois il n'est pas tenu compte de cette proportion lorsque le choix est remplacé par des bonifications d'ancienneté.

La promotion à un grade ou emploi supérieur a lieu soit au choix, soit à la suite d'un concours ou d'un examen d'aptitude. En dehors des cas de concours et d'examen, nul ne peut bénéficier d'un avancement de classe ou de grade s'il n'est porté sur un tableau d'avancement et s'il ne compte un minimum d'années de services dans la classe ou le grade inférieur.

ART. 7. — Le nombre des inscriptions au tableau sera limité dans des proportions déterminées pour chaque service par règlement d'administration publique.

Si dans le courant de l'année le tableau est épuisé, il peut être complété dans les formes prescrites à l'article suivant.

ART. 8 — Le tableau d'avancement est arrêté annuellement par le ministre ou par le chef de service à qui appartient la nomination, après avis d'une commission composée de membres nommés à raison de leurs fonctions et de deux membres représentants du personnel, pour chaque grade ou emploi ou groupement de grades ou d'emplois.

Les représentants du personnel tirés au sort annuellement ne participent à la confection du tableau qu'en ce qui concerne les fonctionnaires de leur grade.

Les délibérations de la commission sont secrètes.

ART. 9. — Le tableau d'avancement est immédiatement rendu public. Dans le délai de quinze jours qui suit cette publication, des réclamations peuvent être adressées par les fonctionnaires intéressés au ministre, qui statue dans le délai d'un mois et ne peut modifier le tableau que sur avis conforme de la commission instituée par l'article précédent.

ART. 10. — Les dossiers communiqués à la commission chargée de préparer le tableau d'avancement ne contiendront que des pièces administratives.

CHAPITRE IV

Discipline.

ART. 11. — Les peines disciplinaires sont :

- 1° L'avertissement;
- 2° Le blâme ou la censure;
- 3° La radiation du tableau d'avancement;
- 4° L'ajournement d'une promotion à l'ancienneté;
- 5° Le déplacement disciplinaire;
- 6° La rétrogradation de classe;
- 7° La rétrogradation de grade;
- 8° La mise en disponibilité d'office;
- 9° La révocation.

ART. 12. — Les deux premières peines sont prononcées par le chef de service compétent, le fonctionnaire ayant été appelé à fournir ses justifications écrites et à prendre connaissance de son dossier, conformément à l'article 63 de la loi du 22 avril 1905.

ART. 13. — La radiation du tableau d'avancement, l'ajournement d'une promotion à l'ancienneté, le déplacement disciplinaire, la rétrogradation de classe et de grade sont prononcés par le ministre après avis d'un conseil de discipline, composé de membres de droit nommés à raison de leurs fonctions et

de deux fonctionnaires du même service et du même grade que le fonctionnaire déféré, élus annuellement ainsi que leurs suppléants par leurs collègues.

Ne peut siéger dans le conseil le fonctionnaire sur le rapport ou la plainte duquel les poursuites disciplinaires ont été décidées.

Le fonctionnaire déféré devant le conseil de discipline peut récuser l'un des membres élus.

Les délibérations du conseil de discipline pour être valables doivent être prises par cinq membres au moins.

ART. 14. — La mise en disponibilité d'office et la révocation sont prononcées par le conseil de discipline prévu à l'article précédent.

ART. 15. — Le fonctionnaire est déféré au conseil de discipline par le ministre ou par le chef de service après une enquête dans laquelle il est invité tant à présenter ses justifications écrites et ses moyens de défense qu'à prendre connaissance de son dossier, conformément à l'article 65 de la loi du 22 avril 1905.

ART. 16. — Les formes suivant lesquelles les affaires seront instruites devant les conseils de discipline seront déterminées par règlement d'administration publique.

ART. 17. — Lorsque la peine de la mise en disponibilité d'office ou de la révocation a été requise et non prononcée, le ministre peut interjeter appel. Le fonctionnaire déféré a le même droit lorsque la décision intervenue le frappe de l'une de ces deux peines.

Le délai d'appel est de cinq jours; il court pour le ministre du jour de la décision et pour le fonctionnaire du jour de la notification par voie administrative.

ART. 18. — En cas d'appel formé contre une décision portant mise en disponibilité d'office ou révocation, le fonctionnaire est ou demeure suspendu de plein droit.

ART. 19. — L'appel est porté devant un conseil supérieur de discipline, composé d'un président de section au conseil

d'État, président; d'un conseiller d'État en service ordinaire, de deux conseillers à la cour de cassation, et de deux conseillers maîtres à la cour des comptes, désignés annuellement en conseil des ministres.

Les membres du conseil supérieur de discipline ne peuvent valablement délibérer qu'au nombre de quatre au moins; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

L'office du ministère public est rempli par un des directeurs du ministère dont relève le fonctionnaire déféré et qui est désigné pour chaque affaire par le ministre.

Le secrétaire général ou l'un des secrétaires de section du conseil d'État remplit les fonctions de greffier.

ART. 20. — La procédure devant le conseil supérieur de discipline est écrite; elle est soumise aux formes déterminées par un règlement d'administration publique.

ART. 21. — Il ne peut être passé outre à la décision du conseil supérieur que par un décret motivé, rendu en conseil des ministres sur le rapport du ministre compétent.

ART. 22. — En cas de cessation collective ou concertée de service, toutes peines disciplinaires peuvent être prononcées sans l'intervention des conseils de discipline et sans l'accomplissement des formalités ci-dessus spécifiées.

ART. 23. — Dans les cas graves et urgents, si l'intérêt du service l'exige, le fonctionnaire peut être suspendu jusqu'à décision du conseil de discipline par le ministre, le chef de service ou les agents de direction ou de contrôle délégués à cet effet.

CHAPITRE V

Dispositions diverses.

ART. 24. — Tout fonctionnaire déplacé dans l'intérêt du service et sans que cette mesure ait le caractère d'une disgrâce a droit à une indemnité à raison des frais occasionnés par ce déplacement.

ART. 25. — Les règlements d'administration publique relatifs aux administrations centrales limiteront, pour chacune de ces administrations, les cadres des cabinets des ministres et des sous-secrétaires d'État.

Les fonctionnaires qui seront appelés à faire partie d'un cabinet de ministre ou de sous-secrétaire d'État ne seront maintenus dans les cadres du service auquel ils appartiennent qu'autant qu'ils auront été nommés par arrêté du ministre ou du sous-secrétaire d'État à l'un des postes prévus dans le délai réglementaire et que ce poste aura été nommé spécifié dans l'arrêté. Ils ne pourront recevoir d'avancement qu'en conformité des règlements qui régissent l'administration à laquelle ils appartiennent.

Toutes autres personnes désignées pour faire partie d'un cabinet de ministre ou de sous-secrétaire d'État n'entreront pas de ce fait dans les cadres de l'administration.

ART. 26. — Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas :

1° Aux directeurs généraux, administrateurs, directeurs et sous-directeurs, des grands services de l'État, aux directeurs, sous-directeurs, chefs de service des administrations centrales des ministères, aux membres du conseil d'État et de la cour des comptes, aux fonctionnaires de l'ordre judiciaire, diplomatique et consulaire, aux préfets, aux secrétaires généraux des préfectures, aux sous-préfets, aux gouverneurs généraux, gouverneurs, lieutenants-gouverneurs et secrétaires généraux des colonies;

2° Aux fonctionnaires des corps de contrôle, aux inspecteurs généraux et inspecteurs relevant directement du ministre;

3° Aux agents de la force publique.

Les fonctionnaires compris dans les deux premières parties de l'énumération ci-dessus ne peuvent être révoqués que par décret rendu en conseil des ministres.

ART. 27. — Il n'est pas dérogé à la législation sur les emplois réservés aux militaires.

Il n'est pas dérogé non plus, sauf en ce qui concerne le personnel de l'administration centrale, aux lois, décrets et règlements qui ont fixé les conditions de recrutement, d'avancement et le régime disciplinaire du personnel enseignant, scientifique et administratif relevant du ministère de l'instruction publique.

ART. 28. — Dans le délai de deux ans, des règlements d'administration publique organiseront les divers corps ou catégories de fonctionnaires en conformité des règles établies par le titre I^{er} de la présente loi, dont ils détermineront les conditions d'application.

ART. 29. — Des règlements d'administration publique détermineront dans quelle mesure et suivant quelles modalités les règles de la présente loi seront applicables aux fonctionnaires des départements et des communes.

Demeureront applicables, en ce qui concerne le personnel des bureaux des préfetures et sous-préfetures, les dispositions de l'article 101 de la loi du 8 avril 1910.

TITRE II

Associations.

ART. 30. — Les fonctionnaires autres que les agents de la force publique peuvent s'associer librement entre eux en vue de l'étude et de la sauvegarde de leurs intérêts professionnels, s'ils font partie du même personnel d'un service public.

Peuvent également s'associer entre eux les fonctionnaires appartenant aux administrations centrales des ministères, aux administrations départementales et communales, y occupant un emploi semblable.

Les associations de fonctionnaires régulièrement constituées ne peuvent s'unir entre elles que si leurs membres appartiennent au même personnel d'un service public ou

occupent dans les administrations nationales des emplois semblables.

La même faculté est ouverte aux fonctionnaires des administrations départementales ou communales.

Toute autre union de ces associations et de ces unions d'associations soit entre elles, soit avec d'autres groupements, est formellement interdite.

ART. 31. — Les fondateurs de toute association devront déposer les statuts et la liste nominative de ceux qui, à un titre quelconque, seront chargés de l'administration et de la direction.

Ce dépôt aura lieu à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association a son siège et, pour le département de la Seine, à la préfecture de ce département.

Ce dépôt sera renouvelé à chaque changement de la direction ou des statuts. Communication des statuts devra être donnée par le préfet ou le sous-préfet au procureur de la République.

La formation des unions d'associations est soumise aux mêmes formalités. Le dépôt de leurs statuts sera en outre accompagné de la liste des associations adhérentes. Toute composition de l'union fera l'objet d'une nouvelle déclaration.

ART. 32. — Les associations et les unions d'associations peuvent présenter directement aux chefs de service et aux ministres, après les avoir soumis aux directeurs ou directeurs généraux, les vœux qu'elles croient devoir formuler sur les questions se rattachant aux intérêts professionnels de leurs membres.

Elles ont le droit d'ester en justice sans autorisation spéciale. Elles peuvent poursuivre devant la juridiction compétente l'annulation des mesures prises contrairement aux dispositions législatives et réglementaires, sans préjudice des recours individuels formés par les intéressés.

Elles peuvent acquérir à titre onéreux, posséder et administrer :

1° Les cotisations de leurs membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées.

Ces sommes ne pourront être supérieures à 500 francs.

2° Le local destiné à l'administration de l'association ou de l'union et à la réunion de ses membres.

Elles ont capacité pour recevoir, conformément à l'article 910 du code civil, des dons et legs, dont le montant et les revenus ne peuvent être affectés qu'à la création ou à l'entretien des œuvres d'assistance mutuelle définies par l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi du 1^{er} avril 1898.

ART. 33. — Il est interdit aux associations et aux unions de provoquer les fonctionnaires visés par la présente loi à la cessation simultanée de leurs services.

ART. 34. — Tout membre d'une association peut s'en retirer en tout temps, nonobstant toute clause contraire, après paiement des cotisations échues et de l'année courante.

ART. 35. — Les infractions aux dispositions des articles 30, 31, 32 et 33 de la présente loi sont poursuivies contre les directeurs ou administrateurs des associations ou unions.

Les infractions aux dispositions des articles 31 et 32 sont punies d'une amende de 16 à 200 francs et, en cas de récidive, d'une amende double.

Les infractions aux articles 30 et 33 sont punies d'une amende de 100 à 300 francs et, en cas de récidive, d'une amende double et d'un emprisonnement de six jours à un an.

Les tribunaux peuvent, en outre, prononcer la dissolution de l'association ou de l'union à la requête du ministère public.

Sont punis d'une amende de 16 à 3 000 francs et d'un emprisonnement de six jours à un an les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association ou de l'union qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le jugement de dissolution.

Sont punies de la même peine toutes les personnes qui auront favorisé la réunion des membres de l'association ou de l'union dissoute, en consentant l'usage d'un local dont elles disposent.

L'article 463 du code pénal et la loi du 26 mars 1891 sont applicables dans tous les cas où la présente loi édicte des pénalités.

ART. 36. — En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association ou de l'union seront dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale.

ART. 37. — Les associations de fonctionnaires actuellement reconnues d'utilité publique sont admises de plein droit aux avantages et soumises aux sanctions de la présente loi.

ART. 38. — Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application du titre II de la présente loi, notamment la nature et l'étendue des services publics et les catégories d'emplois considérés comme semblables.

ART. 39. — Il n'est en rien dérogé aux lois sur la mutualité.

ART. 40. — Des règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi sera applicable à l'Algérie et aux colonies.

ANNEXE II

Rapport de M. Marty, sur l'application possible, par un Règlement d'administration publique, du Statut des Fonctionnaires de l'État aux Employés municipaux.

Messieurs,

Voici le résultat du travail de votre Sous-Commission corporative, sur les modifications que les règles posées dans le Statut des fonctionnaires de l'État devraient subir afin de s'adapter à la situation des fonctionnaires des Communes :

CHAPITRE I

Dispositions générales.

ARTICLE PREMIER. — Sont considérés comme fonctionnaires pour l'application de la présente loi tous ceux qui en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents ou sous-agents, occupent dans un service public de l'État un emploi permanent, rémunéré par un traitement mensuel ou par l'allocation de remises et ouvrant droit au bénéfice éventuel d'une pension de retraite.

Le camarade Blache, qu'appuie le camarade Bernard, désirerait que l'on comprît dans cet article les fonctionnaires communaux. Le camarade Marty fait observer qu'agir ainsi serait

mal interpréter l'article 29 et que d'ailleurs il convient de s'en tenir exactement à la méthode de travail indiquée par M. Briand : lire l'article, substituer les fonctionnaires communaux aux fonctionnaires d'État et dire si l'article ainsi modifié nous convient.

Le camarade Jubert parle dans le même sens, faisant observer qu'il s'agit de déterminer ici quelles sont les parties de la loi qui nous sont applicables et celles qui ne le sont pas.

Le camarade Loussert remarque justement que l'article 1^{er} ne nous mentionne même pas alors que l'article 29 nous appelle fonctionnaires des communes.

Le camarade Jubert croit voir là une habileté de rédaction : si, dès l'article 1^{er}, le statut nous avait consacrés fonctionnaires communaux, beaucoup de parlementaires se seraient effrayés et n'auraient pas voté le statut du Gouvernement.

Après cette discussion, l'article 1^{er} est adopté avec cette réserve qu'un article additionnel comportera pour les Communes l'obligation, déjà réalisée pour les fonctionnaires de l'État, de constituer une retraite à leur personnel conformément aux vœux émis par les congrès successifs des secrétaires et employés de mairie.

CHAPITRE II

Recrutement.

ART. 2. — Nul ne peut être admis à un emploi de début dans un service public s'il n'est Français, s'il ne jouit de ses droits civils, et, quand il est majeur, de ses droits civiques et politiques, et en outre, s'il n'a satisfait soit à un concours, soit à un examen, ou s'il ne justifie de diplômes ou de titres déterminés par règlement d'administration publique.

Le ministre ou le chef de service à qui appartient la nomination arrête la liste des candidats admis à prendre part au concours ou à l'examen.

Tout candidat exclu du concours ou de l'examen a le droit de connaître les motifs de son exclusion.

Cet article peut parfaitement nous être appliqué, sauf à remplacer le mot Ministre par le mot Maire. De plus, afin de sauvegarder les légitimes prérogatives des Conseils municipaux, ainsi qu'il est dit dans l'exposé des motifs, l'on pourrait laisser à chaque administration municipale le soin d'élaborer le programme d'admission aux emplois, sauf approbation par l'autorité supérieure.

ART. 3. — L'admission à un emploi de début peut n'être prononcée définitivement qu'après un stage probatoire suivi, s'il y a lieu, d'un examen pratique.

Une indemnité, qui ne peut excéder le traitement de début, est attribuée au stagiaire.

Cet article peut nous être appliqué.
Également l'article 4 ainsi conçu :

ART. 4. — Nul ne peut être nommé directement à un emploi autre qu'un emploi de début s'il ne justifie des titres ou des services dont la nature ou la durée seront déterminées par des règlements d'administration publique, lesquels fixeront également dans quelle proportion et pour quelles catégories d'emplois ces nominations exceptionnelles pourront avoir lieu.

Les règlements d'administration publique détermineront, en outre, les conditions dans lesquelles pourront intervenir des permutations entre agents des différents services publics.

Ces permutations ne pourront être réalisées que par des décrets ou des arrêtés motivés qui devront être publiés au *Journal Officiel* dans les quinze jours de leur date.

Le dernier paragraphe devra être supprimé comme inutile.

L'article 5 ne peut nous être appliqué, sauf à substituer, pour la publication, le Recueil des actes administratifs de la préfecture au *Journal Officiel*.

CHAPITRE III

Avancement.

ART. 6. — L'avancement à une classe supérieure dans chaque grade ou emploi, a lieu soit au choix, soit à l'ancienneté, dans les conditions déterminées pour chaque grade ou emploi et pour chaque service.

La proportion réservée à l'ancienneté peut être inférieure à la moitié; toutefois, il n'est pas tenu compte de cette proportion lorsque le choix est remplacé par des bonifications d'ancienneté.

La promotion à un grade ou emploi supérieur a lieu soit au choix, soit à la suite d'un concours ou d'un examen d'aptitude; en dehors des cas de concours et d'examen, nul ne peut bénéficier d'un avancement de classe ou de grade s'il n'est porté sur un tableau d'avancement et s'il ne compte un minimum d'années de service dans la classe ou le grade inférieur.

Il pourrait être fait, pour sauvegarder les prérogatives du Conseil municipal, les mêmes modifications qu'à l'article 2. Les communes, ainsi que pour les concours d'admission aux emplois, seraient mises en demeure d'élaborer un règlement pour l'avancement et les augmentations. Ce règlement s'inspirerait d'un règlement-type et devrait être soumis à l'approbation de l'autorité supérieure.

De nombreuses communes sont trop peu importantes pour pouvoir élaborer un tel règlement. Le Gouvernement pourrait sérier les petites communes d'après leur importance et établir pour chacune de ces séries une échelle de traitements.

Toute commune qui, dans un délai de six mois, n'aurait pas élaboré son règlement serait soumise aux dispositions du règlement-type, lequel assurerait un minimum de garanties que les municipalités ne pourraient pas transgresser.

ART. 7. — Le nombre des inscriptions au tableau sera limité dans des proportions déterminées pour chaque service par règlement d'administration publique.

Si, dans le courant de l'année, le tableau est épuisé, il peut être complété dans les formes prescrites à l'article suivant.

Cet article n'a d'intérêt que pour les grandes villes.

ART. 8. — Le tableau d'avancement est arrêté annuellement par le ministre ou par le chef de service à qui appartient la nomination, après avis d'une commission composée de membres nommés à raison de leurs fonctions et de deux membres représentants du personnel pour chaque grade ou emploi ou groupement de grade ou d'emploi.

Les représentants du personnel tirés au sort annuellement ne participeront à la confection du tableau qu'en ce qui concerne les fonctionnaires de leur grade.

Les délibérations de la commission sont secrètes.

L'article 8 est adopté sous cette réserve que les fonctionnaires communaux faisant partie de cette commission d'avancement seront dans la proportion d'un quart au moins et d'un tiers au plus.

Les articles 9, 10, 11, 12 ne paraissent pas devoir comporter de modifications, sauf à substituer le mot « Maire » au mot « Ministre » et à signaler que le déplacement disciplinaire ne paraît pas applicable aux fonctionnaires communaux; ils sont ainsi conçus :

ART. 9. — Le tableau d'avancement est immédiatement rendu public. Dans le délai de quinze jours qui suit cette publication, des réclamations peuvent être adressées par les fonctionnaires intéressés au Ministre qui statue dans le délai d'un mois et ne peut modifier le tableau que sur avis conforme de la commission instituée par l'article précédent.

ART. 10. — Les dossiers communiqués à la commission chargée de préparer le tableau d'avancement ne contiendront que des pièces administratives.

CHAPITRE IV

Discipline.

ART. 11. — Les peines disciplinaires sont : 1° l'avertissement; 2° le blâme ou la censure; 3° la radiation du tableau d'avancement; 4° l'ajournement d'une promotion à l'ancienneté; 5° le déplacement disciplinaire; 6° la rétrogradation de classe; 7° la rétrogradation de grade; 8° la mise en disponibilité d'office; 9° la révocation.

ART. 12. — Les deux premières peines sont prononcées par le chef de service compétent, le fonctionnaire ayant été appelé à fournir ses justifications écrites et à prendre connaissance de son dossier, conformément à l'article 65 de la loi du 22 avril 1905.

L'article 13, dont voici les termes :

ART. 13. — La radiation du tableau d'avancement, l'ajournement d'une promotion à l'ancienneté, le déplacement disciplinaire, la rétrogradation de classe ou de grade sont prononcés par le Ministre après avis d'un conseil de discipline composé de membres de droit nommés à raison de leurs fonctions et de deux fonctionnaires du même service et du même grade que le fonctionnaire déféré, élus annuellement ainsi que leurs suppléants par leurs collègues.

Ne peut siéger dans le conseil le fonctionnaire sur le rapport ou la plainte duquel les poursuites disciplinaires ont été décidées.

Le fonctionnaire déféré devant un conseil de discipline peut récuser l'un des membres élus.

Les délibérations du conseil de discipline, pour être valables, doivent être prises par cinq membres au moins.

Pourrait être ainsi complété : Pour les petites communes, il sera institué un conseil de discipline départemental ou d'arrondissement. Il y a lieu de signaler, en outre, comme plus haut, que le déplacement disciplinaire ne paraît pas applicable aux fonctionnaires communaux.

ART. 14. — La mise en disponibilité d'office et la révocation sont prononcées par le Conseil de discipline prévu à l'article précédent.

Cet article pourrait être adopté tel quel.

ART. 15. — Le fonctionnaire est déféré au conseil de discipline par le Ministre ou par le chef de service après une enquête dans laquelle il est invité tant à présenter ses justifications écrites et ses moyens de défense qu'à prendre connaissance de son dossier, conformément à l'article 65 de la loi du 22 avril 1905.

A cet article devrait être ajouté que le fonctionnaire communal pourra se faire assister ou représenter devant le conseil de discipline. En outre, substituer le mot « Maire » au mot « Ministre ».

ART. 16. — Les formes suivant lesquelles les affaires sont instruites devant le conseil de discipline seront déterminées par règlement d'administration publique.

ART. 17. — Lorsque la peine de mise en disponibilité d'office ou de révocation a été requise et non prononcée, le Ministre peut interjeter appel. Le fonctionnaire déféré a le même droit lorsque la décision intervenue le frappe de l'une de ces deux peines.

Le délai d'appel est de cinq jours. Il court pour le Ministre du jour de la décision et pour le fonctionnaire du jour de la notification par voie administrative.

ART. 18. — En cas d'appel formé contre une décision portant mise en disponibilité d'office ou de révocation, le fonctionnaire est ou demeure suspendu de plein droit.

Pas de modifications à ces articles, sauf la substitution du mot « Maire » au mot « Ministre ».

ART. 19. — L'appel est porté devant un conseil supérieur de discipline composé d'un président de section au Conseil d'État, président; d'un conseiller d'État en service ordinaire, de deux conseillers à la Cour de cassation et de deux conseillers-maitres à la Cour des comptes désignés annuellement en conseil des Ministres.

Les membres du conseil supérieur de discipline ne peuvent valablement délibérer qu'au nombre de quatre au moins; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

L'office du ministère public est rempli par un des directeurs du Ministre dont relève le fonctionnaire déféré et qui est désigné pour chaque affaire par le Ministre.

Le secrétaire général ou un des secrétaires de section du Conseil d'État remplit les fonctions de greffier.

Cette juridiction, composée de magistrats, offrant toutes les garanties d'impartialité que peuvent désirer à la fois les Maires et les fonctionnaires communaux, paraît devoir être acceptée avec cette précision que, pour les fonctionnaires communaux, l'office du ministère public sera rempli par un délégué du Maire intéressé.

ART. 20. — La procédure devant le conseil supérieur de discipline est écrite; elle est soumise aux formes déterminées par un règlement d'administration publique.

Cet article est adopté.

ART. 21. — Il ne peut être passé outre à la décision du Conseil supérieur que par un décret motivé, rendu en conseil des Ministres, sur le rapport du Ministre compétent.

Cet article n'a pas paru susceptible de s'appliquer aux fonctionnaires communaux.

ART. 22. — En cas de cessation collective ou concertée de service, toutes peines disciplinaires peuvent être prononcées sans l'intervention du conseil de discipline et sans l'accomplissement des formalités ci-dessus spécifiées.

Nous n'avons aucune objection à présenter au sujet de cet article.

ART 23. — Dans les cas graves et urgents, si l'intérêt du service l'exige, le fonctionnaire peut être suspendu jusqu'à décision du conseil de discipline par le ministre, le chef de service ou les agents de direction ou de contrôle délégués à cet effet.

Adopté, sauf à substituer le mot « Maire » au mot « Ministre ».

Les articles 24, 25, 26, 27, 28 ne peuvent concerner les employés communaux.

L'ensemble des articles concernant le statut étant ainsi examiné, il reste seulement à indiquer comment nous désirerions que soit élaboré l'article additionnel précisant l'article relatif aux retraites des employés communaux.

La sous-commission a pensé que cette addition pourrait être libellée de la façon suivante :

ARTICLE ADDITIONNEL. — Toutes les communes, à l'exception de celles qui sont déjà pourvues d'une caisse de retraites autonome, seront tenues d'assurer, dans le délai prévu par le présent règlement, une retraite à leur personnel, soit en organisant une caisse autonome de retraites, soit en adhérant *de préférence* à une caisse de retraites départementale.

De la conversation que le Comité exécutif a eue avec M. le Ministre de la Justice, il résulte que nous n'avons pas mission de prévoir des modifications au projet de statut. Cependant, il nous a paru utile de soumettre très respectueusement au Gouvernement et aux Chambres nos *desiderata* en ce qui concerne les délais d'élaboration du règlement d'administration publique, relatif aux fonctionnaires communaux.

Nous émettons, en conséquence, le vœu que l'article 29 soit ainsi complété :

Des règlements d'administration publique détermineront *dans le délai prévu à l'article précédent.*

L'article 40 serait ainsi complété :

Des règlements d'administration publique à intervenir dans les délais fixés aux articles 28 et 29 détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi sera applicable à l'Algérie et aux colonies.

Le rapporteur, MARTY.

ANNEXE III

**Projet de Règlement d'Administration publique,
présenté par l'Association amicale des Employés
de mairie de la Charente-Inférieure, le 31 oc-
tobre 1910.**

ARTICLE PREMIER. — Sont considérés comme fonctionnaires communaux pour l'application du présent décret tous ceux qui occupent, dans les services municipaux, un emploi permanent, rémunéré par un traitement mensuel.

ART. 2. — Les services administratifs des mairies comprendront au minimum :

Un employé dans les communes de moins de 3 000 habitants de population totale,

2 employés dans les communes de 3 001 à 6 000 habitants,	
3 employés	— de 6 001 à 10 000 habitants,
4 employés	— de 10 001 à 14 000 habitants,
5 employés	— de 14 001 à 18 000 habitants,
6 employés	— de 18 001 à 22 000 habitants,
7 employés	— de 22 001 à 26 000 habitants,
8 employés	— de 26 001 à 30 000 habitants,
9 employés	— de 30 001 à 40 000 habitants,
10 employés	— de 40 001 à 50 000 habitants,

et ainsi de suite en augmentant de un employé par 10 000 habitants ou fraction de 10 000 habitants.

ART. 3. — Le nombre des employés des services techniques sera déterminé pour chaque commune par un règlement éla-

boré par le Conseil municipal et soumis à l'approbation préfectorale. Ce nombre ne pourra être ultérieurement réduit qu'en accordant aux employés titulaires licenciés une pension viagère égale à autant de cinquantièmes de leur dernier traitement qu'ils compteront d'années de services en qualité de titulaires.

Les Conseils municipaux auront toujours la faculté de créer des emplois temporaires pour l'étude de questions spéciales. Dans ce cas ils seront tenus de passer, avec les titulaires de ces emplois, des traités qui détermineront les traitements et allocations de toute nature, la durée minimum des services et les indemnités de congédiement anticipé.

ART. 4. — Nul ne peut être admis à un emploi de début dans un service communal s'il n'est Français, s'il ne jouit de ses droits civils et, quand il est majeur, de ses droits civiques et politiques, et, en outre, s'il n'a satisfait, soit à un concours, soit à un examen dont le programme sera déterminé, suivant l'importance des communes, par un arrêté de M. le Ministre de l'Intérieur. Cet arrêté fixera également la composition de la commission chargée de la correction des épreuves écrites et de l'appréciation des épreuves orales.

Le Maire arrête pour chaque commune la liste des candidats admis à prendre part au concours ou à l'examen. Tout candidat exclu a le droit de connaître les motifs de son exclusion.

Aucun titre ou diplôme ne pourra dispenser de l'examen ou du concours, mais l'arrêté ministériel prévu au paragraphe 1 du présent article fixera les majorations de points qui seront accordées aux titulaires de certains titres ou diplômes.

ART. 5. — L'admission à un emploi de début n'est prononcée qu'après un stage probatoire d'une durée d'une année au moins, suivi, si le Maire le juge utile, d'un examen pratique.

Une indemnité, qui ne peut excéder le traitement de début, est attribuée au stagiaire.

ART. 6. — Nul ne peut être nommé directement à un emploi communal autre qu'un emploi de début s'il ne justifie qu'il a déjà exercé dans une autre commune un emploi dont l'équivalence sera déterminée à l'article 8 ci-après, ou s'il n'a occupé, pendant deux années au moins, l'emploi de Chef de division ou de bureau d'une préfecture ou de Secrétaire en chef d'une sous-préfecture.

ART. 7. — Les employés des services administratifs communaux sont divisés en secrétaires généraux, chefs de division, chefs de bureau, rédacteurs et expéditionnaires.

Les traitements de début de ces divers employés ne pourront, en aucun cas, être inférieurs aux minima déterminés par les tableaux ci-après :

	COMMUNES DE					
	1 500 à 3 000 h.	3 000 à 10 000 h.	10 000 à 18 000 h.	18 000 à 30 000 h.	30 000 à 50 000 h.	50 000 à 100 000 h.
Secrétaires.	1 200 fr.	1 600 fr.	2 000 fr.	2 400 fr.	3 000 fr.	4 000 fr.
Chefs de Division	»	»	»	»	»	»
Chefs de Bureau	»	»	»	2 000 fr.	2 400 fr.	2 400 fr.
Rédacteurs.	»	»	1 600 fr.	1 600	1 600	1 800
Expéditionnaires	»	1 200 fr.	1 200	1 200	1 400	1 400

Communes de plus de 100 000 habitants :

Secrétaires.....	5 000 francs.
Chefs de division.....	4 000 —
Chefs de bureau.....	3 000 —
Rédacteurs.....	1 800 —
Expéditionnaires.....	1 600 —

Le règlement prévu à l'article 3 pour les employés des services techniques déterminera les traitements minima accordés à ces employés.

ART. 8. — Les emplois jouissant du minimum de traitement seront considérés comme équivalents. Les titulaires de ces emplois pourront, avec l'agrément de leurs Maires respectifs, permuer de Mairie à Mairie en conservant, s'il y a lieu, leurs droits à la retraite. A cet effet, ils seront considérés comme faisant partie du personnel de la commune où ils ont débuté, et la Caisse des retraites de cette commune continuera à recevoir les retenues qui seront faites par le Receveur municipal de leur nouvelle résidence et elle leur assurera ultérieurement le versement de la pension à laquelle ils pourront avoir droit.

ART. 9. — L'avancement à une classe supérieure dans chaque grade ou emploi a lieu soit au choix, soit à l'ancienneté dans les conditions déterminées par un règlement élaboré par le Conseil municipal et soumis à l'approbation préfectorale.

ART. 10. — La promotion à un grade ou emploi supérieur a lieu exclusivement au choix.

ART. 11. — Les peines disciplinaires sont : 1° l'avertissement; 2° le blâme; 3° l'ajournement d'une promotion à l'ancienneté; 4° la rétrogradation de classe; 5° la rétrogradation de grade; 6° la suspension pour un mois au plus; 7° la révocation.

ART. 12. — Les deux premières peines sont prononcées par le Maire, le fonctionnaire ayant été appelé à fournir ses explications et à prendre connaissance de son dossier, conformément à l'article 63 de la loi du 22 avril 1905.

ART. 13. — Les autres peines sont prononcées par le Maire, après avis conforme du Conseil de discipline présidé par un des adjoints et composé de deux conseillers municipaux élus par leurs collègues, du Secrétaire en chef de la Mairie et de deux délégués du personnel élus par leurs collègues du même grade.

Pour les communes d'une population inférieure à 14 000 habitants, le conseil de discipline siégera au chef-lieu du départe-

tement. Il comprendra un des adjoints de la commune chef-lieu du département, Président; le Secrétaire en chef de la Mairie de cette commune; deux conseillers municipaux de la commune à laquelle appartient le fonctionnaire incriminé et deux employés de mairie des communes de moins de 14 000 habitants élus par leurs collègues.

ART. 14. — Le fonctionnaire est déféré au Conseil de discipline par le Maire après une enquête dans laquelle il est invité tant à présenter ses justifications écrites et ses moyens de défense qu'à prendre connaissance de son dossier, conformément à l'article 63 de la loi du 22 avril 1905.

Le fonctionnaire incriminé a le droit de se faire assister ou représenter devant le conseil de discipline, mais il n'assiste pas à la délibération de ce Conseil.

ART. 15. — Lorsque la peine de suspension ou de révocation a été requise ou prononcée, le Maire peut interjeter appel. Le fonctionnaire déféré a le même droit lorsque la décision intervenue le frappe de l'une de ces deux peines.

Le délai d'appel est de cinq jours. Il court, pour le Maire, du jour de la décision et, pour le fonctionnaire, du jour de la notification par voie administrative.

ART. 16. — En cas d'appel formé contre une décision portant suspension ou révocation, le fonctionnaire est ou demeure suspendu de plein droit.

ART. 17. — L'appel est porté devant un Conseil supérieur de discipline composé du Préfet, Président; du Vice-Président du Conseil de Préfecture; du Président du Tribunal civil du chef-lieu du département et de deux Conseillers généraux désignés par le Préfet et, si possible, parmi ceux qui n'exercent pas les fonctions de maire.

Les membres du Conseil supérieur de discipline ne peuvent valablement délibérer qu'au nombre de quatre au moins; en cas de partage la voix du président est prépondérante.

Le greffier du Conseil de Préfecture remplit les fonctions de greffier.

ART. 18. — La procédure devant le Conseil supérieur de discipline est exclusivement écrite. Elle est soumise aux mêmes formes que celles qui ont été prévues pour la procédure devant le conseil supérieur de discipline des fonctionnaires de l'État.

ART. 19. — En cas de cessation collective ou concertée de service, toutes les peines disciplinaires peuvent être prononcées sans l'intervention des conseils de discipline et sans l'accomplissement des formalités ci-dessus spécifiées.

ANNEXE IV

Délibération de l'Association amicale des Employés municipaux de la Ville de Nantes (4 août 1910) : réserves sur l'article 29 du Projet de Statut des fonctionnaires.

Le Congrès national de l'« Union nationale des Secrétaires et Employés de Mairie », le 3 juillet 1910 avait voté la résolution suivante :

« Considérant qu'au cours de la réception accordée aux membres du Comité exécutif de l'Union Nationale, M. Briand, président du Conseil, Ministre de l'intérieur, leur a fait connaître :

« 1° Que l'article 29 du projet de loi sur le Statut des fonctionnaires, qu'il vient de déposer sur le bureau de la Chambre des Députés, stipule que des Règlements d'administration publique détermineront dans quelle mesure, et suivant quelles modalités, les règles de la loi *seront* applicables aux fonctionnaires des communes;

2° Que le Règlement d'administration publique qui fixera les conditions de recrutement, de nomination, d'avancement et de révocation des fonctionnaires communaux s'imposera avec la même force que la loi elle-même dont il sera l'émanation;

« 3° Que ce Règlement d'administration publique préparé

par une Commission, aux travaux de laquelle seront appelés à collaborer les délégués de l'Union nationale des Secrétaires et Employés de mairie, sera élaboré de toute urgence et pourra être publié dans un délai de trois mois à dater de la promulgation de la loi;

« Déclarent donner, en ce qui les concerne, leur adhésion pleine et entière au projet de loi sur le Statut des fonctionnaires tel qu'il a été déposé sur le bureau de la Chambre des Députés. »

L'Association amicale des employés municipaux de la Ville de Nantes, moins confiante que l'Union nationale, fit, le 4 août 1910, dans l'une de ses réunions, des réserves expresses sur cet article 29 du Statut des fonctionnaires. On voudra bien oublier ce qui, dans cette délibération, vise une scission entre les Employés de la Ville de Nantes et l'Union nationale (cette scission n'ayant aucun intérêt pour le sujet que nous traitons). Si nous citons intégralement cette délibération, c'est pour les idées capitales qu'elle contient sur la portée de l'article 29 du Statut :

« L'Association amicale des Employés municipaux de la Ville de Nantes, réunie en assemblée générale, le 4 août 1910;

« Vu le projet de loi sur le Statut des fonctionnaires déposé par le Gouvernement sur le bureau de la Chambre des députés, et dont l'article 29, paragraphe 1, est ainsi conçu :

« Des Règlements d'administration publique détermineront dans quelle mesure et suivant quelles modalités les règles de la présente loi seront applicables aux fonctionnaires des départements et des communes;

« Vu le compte rendu du 7^e Congrès national des Secrétaires et Employés de mairie et autres fonctionnaires communaux qui s'est tenu à Paris les 2 et 3 juillet dernier;

« Vu notamment le vœu adopté par le Congrès, le 3 juillet, aux termes duquel adhésion pleine et entière est donnée au projet de loi susvisé;

« Considérant que ce vœu a été particulièrement motivé par la déclaration faite par M. Briand, président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, au cours de la réception qu'il a accordée pendant le Congrès aux membres du Comité exécutif de l'Union nationale des Secrétaires et Employés de mairie, déclaration de laquelle il résulte que : le Règlement d'administration publique qui fixera les conditions de recrutement, de nomination, d'avancement et de révocation des fonctionnaires communaux, s'imposera aux municipalités avec la même force que la loi elle-même dont il sera l'émanation;

« Considérant qu'en admettant le sens que paraît avoir attribué à cette déclaration l'Union nationale, il est bon de remarquer que malgré la haute autorité qui s'y rattache du fait de la personnalité de son auteur en tant que jurisconsulte et en tant que chef du Gouvernement, elle ne peut juridiquement être considérée que comme une opinion personnelle ne liant pas les tribunaux chargés d'appliquer la loi au cas où la question viendrait à leur être soumise par une municipalité se refusant à appliquer le Statut à ses employés;

« Considérant que cette déclaration ne saurait davantage obliger le pouvoir judiciaire, fût-elle renouvelée à la tribune au cours des débats législatifs devant précéder le vote de la loi;

« Considérant que, contrairement à l'interprétation donnée à cette opinion par l'Union nationale, des juristes de valeur, consultés par les intéressés, soutiennent que la question n'est pas de savoir si le Règlement d'administration publique à intervenir doit avoir force de loi au même titre que la loi, ce qui n'est pas douteux, mais de déterminer ce que ce Règlement pourra imposer aux Maires; que le pouvoir exécutif mandaté par l'article 29 du projet de loi ne pourra règle-

menter que dans les limites : 1° du mandat qui lui est donné ; 2° des lois existantes ; qu'il résulte du texte de l'article 29 que ce qui sera impératif pour les Maires, ce sera de se soumettre, lorsqu'ils voudront bien faire bénéficier leurs employés d'un statut, aux prescriptions du Règlement d'administration élaboré en exécution de la loi ; mais que l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 reste entier et qu'ainsi que l'indique l'exposé des motifs, il n'est en rien touché aux pouvoirs actuels des municipalités ;

« Considérant que si cette opinion est fondée, le texte actuel de l'article 29, qui limiterait les bonnes volontés des municipalités en imposant à celles qui voudraient donner un statut à leurs employés, le statut-type du règlement d'administration publique sans leur imposer aucune obligation sur le principe même, serait plus défavorable que le statu quo pour les fonctionnaires communaux ;

« Considérant que, puisqu'il peut y avoir doute, le Gouvernement, qui est disposé à donner satisfaction sur le fond aux fonctionnaires communaux, aurait assurément consenti volontiers à modifier la forme de l'article 29 de son projet de loi en vue de rassurer les légitimes appréhensions des intéressés, si celles-ci avaient été traduites en un ordre du jour lors de leur dernier Congrès ;

« Mais considérant que le Comité exécutif de l'Union nationale, plus autoritaire à cet égard que les pouvoirs publics et plus gouvernemental que le Gouvernement, a combattu avec un acharnement incompréhensible, et sans vouloir même discuter, toutes propositions soumises au Congrès en vue de demander une modification quelconque au texte de l'article 29 du projet de loi ;

« Considérant que par une adhésion aussi absolue à un projet sur la portée duquel les avis sont différents, il compromet à tout jamais l'avenir de la corporation pour le cas où il se serait trompé lui-même dans son interprétation juridique du texte ;

« Considérant que celle-ci se trouverait alors exposée à ce que son ignorance des principes du droit public justifie le refus de lui donner des droits accordés à des fonctionnaires mieux instruits ;

« Considérant que l'historique des revendications des secrétaires et employés de mairie rend, d'ailleurs, plus que suspecte l'efficacité de l'intervention de l'Union nationale ;

« Considérant, en effet, que si, le 13 mai 1909, le président de l'Union se décida à demander pour la première fois l'incorporation des employés communaux dans le statut des fonctionnaires, il ne le fit qu'à l'instigation du président de l'Union départementale des secrétaires et employés de mairie de la Loire-Inférieure, M. Rondeau, secrétaire général de la Ville de Nantes, qui l'avait exhorté à l'action par deux lettres, l'une du 29 avril 1909, l'autre du 3 mai 1909, cette dernière partiellement insérée au Bulletin suivant de l'Union, et reconnue alors par lui comme étant « d'une haute portée », en même temps que sous la pression de l'Amicale des Employés municipaux de la ville de Nantes qui, le 3 mai 1909, avait émis dans ce sens un vœu communiqué à toutes les Associations intéressées, ainsi qu'aux membres du Parlement ;

« Considérant qu'au Congrès corporatif qui se tint à Paris à la fin du même mois de mai 1909, les dirigeants de l'Union soutinrent, avec le même absolutisme que celui dont ils ont fait preuve en 1910, le texte d'un premier projet d'incorporation au statut reconnu depuis par tous et par eux-mêmes défectueux et insuffisant et dont l'amélioration nécessaire a été obtenue de la bienveillance du Gouvernement grâce aux efforts de secrétaires et d'associations isolés ;

« Considérant que, plus récemment encore, lors de la discussion au Parlement de la loi sur les retraites ouvrières, la délégation permanente de l'Union nationale se borna à envoyer aux membres du Sénat un vœu demandant que les fonctionnaires communaux ne soient pas compris dans la loi,

sans même s'assurer que ce vœu était reçu et lu, et qu'elle ne put obtenir le rejet du même paragraphe de l'article 10 de la loi qui, en subordonnant à la signature d'un décret la possibilité du maintien des caisses de retraites fonctionnant actuellement au profit d'employés communaux, transforme en faveur ce qui était précédemment un droit pour les bénéficiaires de ces caisses et leur crée pour l'avenir un grave sujet d'inquiétude;

« Considérant que, puisque l'Union nationale, sur laquelle se reposaient tous les secrétaires de mairie, a ainsi, sous l'impulsion de son comité exécutif, une action néfaste aux intérêts qu'elle devrait avoir la mission de défendre, il devient nécessaire de faire connaître à ses lieu et place, aux législateurs, les préoccupations de la corporation des secrétaires et employés communaux et, dans ce but, de reprendre, vis-à-vis d'elle, toute liberté d'action en lui retirant l'adhésion précédemment donnée, alors que l'Amicale croyait pouvoir compter sur son action désintéressée :

« Par ces motifs,

« Retire son adhésion de l'Union nationale des Secrétaires et Employés de mairie;

« Émet le vœu que l'article 29, § 1^{er}, du projet de loi sur le Statut des fonctionnaires soit modifié ainsi qu'il suit :

« La présente loi est applicable aux employés des départements et des communes, dans la mesure et suivant les modalités qui seront déterminées par des Règlements d'administration publique.

« L'article 88 de la loi du 5 avril 1884 est modifié en ce qu'il a de contraire à la présente loi.

« Décide que la présente délibération sera remise à MM. les députés de Nantes et les prie instamment de bien vouloir intervenir auprès de la Commission parlementaire chargée de l'examen du Statut pour que cette demande de modification de l'article 29 soit étudiée et prise en considération. »

ANNEXE V

**Note remise à la Présidence du Conseil des Ministres,
le 15 mars 1911, par l' « Union nationale des
Employés de mairie », et résumant leurs revendications.**

1° Stabilité.

Le projet de statut des Fonctionnaires déposé par le Gouvernement le 30 juin 1910 doit s'appliquer aux Fonctionnaires des Communes par un règlement d'Administration Publique à intervenir et prévu à l'article 29 dudit projet.

Au cours de leur VII^e Congrès National tenu à Paris les 2, 3 et 4 juillet 1910, les Fonctionnaires Communaux sont allés demander à M. le Président du Conseil des précisions notamment sur la valeur juridique du règlement d'Administration Publique par lequel des garanties *nationales* de stabilité leur seront données en présence du texte de l'article 88 de la loi du 5 avril 1884, intégralement maintenu.

M. Briand les ayant un peu rassurés sur ce point et leur ayant affirmé qu'ils n'avaient de chances d'être incorporés au Statut que sous la forme où il était présenté, les congressistes se rallièrent, à l'unanimité moins 3 voix, au projet gouvernemental, qu'ils considèrent cependant tous comme un extrême minimum, un moyen d'attente laissant subsister de légitimes appréhensions. (Voir aux Observations.)

Si, en effet, il leur paraît impossible d'une part que le Parlement puisse sciemment donner aux fonctionnaires communaux des droits illusoires, il n'en est pas moins vrai, d'autre part, que les jurisconsultes les plus autorisés sont en désaccord sur la valeur légale d'un règlement d'administration publique opposé à un texte de loi non adapté au préalable à ce règlement.

En tous cas, ce que demandent les fonctionnaires communaux, c'est que le statut soit discuté de toute urgence, et ils supplient M. le Président du Conseil de s'y employer de toutes ses forces.

Certes, ils applaudissent de tout cœur à la touchante sollicitude du Gouvernement envers les cheminots, mais ils ne peuvent s'empêcher cependant de faire remarquer que, pendant qu'on réintègre des grévistes, on continue à révoquer dans les Mairies des Secrétaires et Employés communaux qui n'ont rien à se reprocher. Ils voient arriver avec terreur les élections municipales de 1912 et les hécatombes qui en seront la conséquence.

Ils s'adressent à leur chef naturel, au Ministre de l'Intérieur, et espèrent en son esprit de justice pour faire cesser au plus tôt un état de choses indigne de la République, en pressant la discussion du Statut des Fonctionnaires.

OBSERVATIONS. — Les Fonctionnaires Communaux, placés à la base de toute l'Administration Française dont ils sont souvent les terre-neuve, et dont ils constituent, en réalité, le service actif alors que les fonctionnaires de l'État n'en sont, somme toute, que l'État-major, ne s'expliquent pas la sélection faite en 3 catégories : État, Départements, Communes, des Fonctionnaires qui, s'occupant tous de la chose publique, étant tous payés par les contribuables, ont droit aux mêmes garanties de l'État. Ils poursuivront leur action dans ce sens tant qu'ils n'auront pas complète satisfaction mais, en attendant que les esprits soient amenés à reconnaître cette vérité élémentaire et essentiellement répu-

blicaine, ils acceptent comme une amélioration momentanée le projet de statut tel qu'il est présenté et ils comptent sur l'action du Gouvernement auprès des Chambres pour le faire aboutir très vite. — Il y a près de 10 mois qu'il est déposé!

2° Traitements.

Le Statut ne règle pas la question des traitements. Actuellement la plupart des Employés communaux, malgré un travail écrasant, gagnent moins que les facteurs ruraux et mènent, eux et leur famille, une existence misérable.

La fixation des traitements étant laissée au bon plaisir des Maires, sans qu'aucun minimum ne soit imposé, il s'ensuit que quantité de malheureux fonctionnaires communaux sont l'objet d'une exploitation scandaleuse.

L'Union Nationale, à qui une enquête officieuse sur les traitements et le prix de la vie dans les diverses régions a révélé des faits navrants, avait demandé au Ministère précédent de faire procéder d'urgence par les Préfets à une enquête qui dénoncerait la profondeur du mal; il allait être procédé à cette enquête quand le ministère a démissionné. En renouvelant sa demande, l'Union a l'espoir que le Ministère actuel l'ouvrira d'urgence et saura imposer à bref délai à toutes les Communes l'obligation de donner des traitements raisonnables à leur personnel.

3° Retraites.

Le Congrès de 1910 a émis le vœu que soit étudiée par le Gouvernement la constitution d'une Caisse nationale de retraites des fonctionnaires communaux, alimentée par des retenues sur les traitements, avec la participation des Communes, des Départements et de l'État dont, de plus en plus, le personnel communal assure les grands services.

Au moment où vont fonctionner les retraites ouvrières, la plupart des Fonctionnaires communaux ne jouissent d'aucune pension. Le précédent ministère se proposait de mettre la question à l'étude quand il a quitté le pouvoir. L'Union Nationale espère que, comme pour la précédente, le Ministère actuel saura rapidement résoudre cette question primordiale.

L'« Union Nationale » est persuadée que M. le Président du Conseil, se rendant compte de l'urgence absolue d'assurer aux fonctionnaires communaux la stabilité, des traitements convenables et la retraite — à peine de rendre impossible un recrutement déjà de plus en plus problématique, au fur et à mesure que l'on congestionne le service des Mairies, — saura prendre pour cela les mesures qui s'imposent dans le plus bref délai et que les parias de l'Administration française lui demandent de prendre, non par bonté (ils n'ont rien à se faire pardonner), mais par stricte justice.

ANNEXE VI

Projet de Règlement municipal du Contrat de travail (Congrès des Maires, 1908).

Le Maire de.....

Vu l'article 88 de la loi du 5 avril 1884,

Vu la délibération réglementaire du Conseil municipal en
date du.....

Considérant qu'il importe de fixer les dates et les devoirs
réciproques de la Commune et des Travailleurs communaux,

ARRÊTE :

ARTICLE PREMIER. — Sont appelés Employés ou Travail-
leurs municipaux :

.....
.....

**Sur la durée et la nature du travail et du service
à fournir par les Employés municipaux.**

ART. 2. — Les bureaux de la Mairie sont ouverts de.....
à....., dimanches et fêtes exceptés.

Les Agents de Police sont de service de.....à.....

Les Agents de service des Travaux.....

Les Employés d'Octroi.....

Les Concierges (Cimetière, Mairie.....).....
.....

ART. 3. — Il est accordé au personnel un congé annuel, sans retenue de traitement, dont la durée est fixée à.....
jours consécutifs, indépendamment du repos hebdomadaire.

Les congés sont accordés par le Maire, sur la proposition du Chef de service, en tenant compte des nécessités du service.

ART. 4. — Les Travailleurs municipaux sont tous, dans leur travail, tenus du même zèle, de la même exactitude et de la même obéissance aux ordres de service qui leur sont donnés.

L'Arrêté de nomination précisera pour chacun le détail de son service.

Sur le recrutement et la nomination des Employés municipaux.

ART. 5. — Les candidats aux emplois municipaux devront, avant d'être nommés par un Arrêté, justifier de leur capacité, soit par un examen que leur fera subir telle Commission que le Maire désignera, soit par un stage de un an, qui permettra de les apprécier.

ART. 6. — Nul Travailleur municipal ne peut, avant l'âge de la retraite, être révoqué ni diminué de traitement, ni suspendu, que pour des fautes professionnelles ou pour maladies, le mettant dans l'incapacité de faire son service.

Sur la rétribution du travail.

ART. 7. — Les traitements minima et les augmentations de salaires seront déterminés par des délibérations du Conseil municipal, toujours susceptibles d'être modifiées, sans que pourtant un Employé puisse jamais avoir, l'année suivante, un traitement moindre que celui de l'année précédente.

ART. 8. — En cas de maladie dûment constatée par un certificat du médecin, les Employés municipaux reçoivent leur traitement entier pendant les trois premiers mois et leur demi-traitement pendant les trois mois suivants. Passé ce délai, la Municipalité statue sur chaque cas particulier. Néanmoins, l'Employé communal, mis dans l'impossibilité de reprendre son service, au bout de six mois, sera mis en congé régulier pendant une période qui ne pourra excéder deux ans, au bout desquels il cessera d'appartenir aux Services municipaux.

ART. 9. — La Commune contribuera à la constitution des retraites pour ses Employés jusqu'à concurrence d'une somme qui ne pourra jamais être inférieure à 2 p. 100 de leur traitement.

Tous les Employés devront subir une retenue qui ne pourra jamais être obligatoire au delà de 2 p. 100 de leur traitement.

Un Arrêté spécial réglera le détail de ces retraites.

Sur les fautes graves dans le service.

ART. 10. — Un Conseil de discipline arbitrera les punitions méritées par des fautes graves et toutes les fois qu'elles seront de nature à entraîner soit la rétrogradation, soit la suspension à temps, soit la révocation.

Le Maire et l'Employé sont également libres de ne pas accepter les décisions des arbitres.

Le Conseil de discipline sera composé de deux arbitres, l'un choisi par le Maire, l'autre choisi par l'Employé, et du Juge de paix, président.

Le Conseil de discipline est maître de sa procédure; toute-fois sa sentence devra être motivée.

ART. 11. — Le présent arrêt sera mis à exécution à la date du.....

Fait à....., le

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

L'HISTOIRE DE LA QUESTION

CHAPITRE	I. — Comment et pourquoi le problème du Contrat municipal de travail s'est posé.	9
—	II. — Droits reconnus actuellement aux Employés de Mairie.	13
—	III. — Droits qui sont offerts aux Employés de Mairie.	40
—	IV. — En quoi ces offres paraissent insuffisantes aux Employés de Mairie.	57
—	V. — Revendications depuis dix ans des Employés de Mairie.	65

DEUXIÈME PARTIE

LES ÉLÉMENTS DE LA SOLUTION

CHAPITRE	VI. — Règles générales du droit actuel sur le Contrat de travail.	81
—	VII. — Principes de législation sur le Contrat de travail.	97
—	VIII. — Y a-t-il des raisons pour que l'Employé de Mairie jouisse d'un droit d'exception?	105
—	IX. — Critique des desiderata des Employés de Mairie.	111
—	X. — La législation belge et le droit intermédiaire français.	121
—	XI. — L'Enquête sur la question par le Bureau permanent du Congrès des Maires (1910).	140

TROISIÈME PARTIE

LA SOLUTION DE LA QUESTION

CHAPITRE XII. — Les droits qui manquent aux Employés de Mairie et auxquels ils peuvent légitimement prétendre.	149
— XIII. — Solution du problème de la stabilité.	154
— XIV. — Les Retraites des Employés municipaux.	167
— XV. — Les traitements des employés municipaux.	184
CONCLUSION.	194
ANNEXE I. — Projet de loi déposé le 30 juin 1910 sur le Bureau de la Chambre des députés (Statut des fonctionnaires).	199
— II. — Rapport Marty sur l'application du Statut des fonctionnaires de l'État aux Employés municipaux.	210
— III. — Projet de Règlement d'Administration publique, présenté par les Employés de mairie de la Charente-Inférieure, pour l'application de l'article 29 du projet de loi du 30 juin 1910.	220
— IV. — Délibération des Employés municipaux de la ville de Nantes : réserves sur l'article 29 de ce même projet.	226
— V. — Note remise à la Présidence du Conseil des Ministres par l'Union nationale des Employés de mairie, et résumant leurs revendications.	232
— VI. — Projet de Règlement municipal du Contrat de travail.	236

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.

*Pour le Vice-Recteur,
l'Inspecteur de l'Académie,*
FRINGNET.

VU :

Le Président de la Thèse,
A. WEISS.

VU :

Le Doyen,
CAUWÈS.

